

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 23.3.2011
COM(2011) 146 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Hervorming van de EU-staatssteunregels voor diensten van algemeen economisch
belang**

1. INLEIDING

Deze mededeling wil een politiek debat met stakeholders en met andere instellingen op gang brengen over de komende herziening van het staatssteunpakket inzake diensten van algemeen economisch belang (ook wel "post-Altmark-pakket" geheten).

Dit pakket omvat een reeks maatregelen die in 2005 zijn goedgekeurd, met name de beschikking diensten van algemeen economisch belang (hierna "DAEB-beschikking" genoemd)¹ en de kaderregeling diensten van algemeen economisch belang (hierna "DAEB-kaderregeling" genoemd)², waarin de Commissie heeft duidelijk gemaakt hoe de staatssteunbepalingen van het Verdrag (de artikelen 106 en 107 VWEU) op compensaties voor diensten van algemeen economisch belang worden toegepast.

De DAEB-kaderregeling loopt in november 2011 af en zowel de DAEB-kaderregeling als de DAEB-beschikking bevatten een bepaling dat een evaluatie van die regels moet plaatsvinden op basis van een brede raadpleging. De Commissie heeft al in 2008 een aanvang gemaakt met deze herziening. Parallel met deze mededeling maken de diensten van de Commissie dan ook een verslag bekend met een overzicht van de praktijk van de Commissie in het kader van de bestaande regels en de belangrijkste thema's die uit de raadpleging naar voren zijn gekomen.

De herziening van het pakket moet worden gezien in het kader van de ruimere beleidsdoelstellingen van de Commissie op het gebied van openbare diensten. In haar mededeling "Naar een Single Market Act"³ heeft de Commissie toegezegd (voorstel nr. 25) om tegen 2011 een mededeling vergezeld van een maatregelenpakket met betrekking tot diensten van algemeen belang aan te nemen. Daarbij heeft zij beklemtoond dat de EU en de lidstaten ervoor moeten zorgen dat openbare diensten makkelijker op het passende niveau kunnen worden aangeboden, aan duidelijke financieringsregels zijn onderworpen, van de hoogste kwaliteit zijn en ook daadwerkelijk voor iedereen toegankelijk zijn.

2. OPENBARE DIENSTEN BINNEN DE EU-"ARCHITECTUUR"

Openbare diensten (in de Verdragen doorgaans "diensten van algemeen economisch belang" genoemd) vervullen een essentiële rol binnen de gedeelde waarden van de Unie⁴. Deze diensten bevorderen de sociale en territoriale cohesie en de welvaart van burgers in de hele EU en leveren ook een belangrijke bijdrage aan de economische ontwikkeling van Europa. Daarbij kan het gaan om diensten die uiteenlopen van commerciële diensten (netwerkindustrieën zoals postdiensten, energievoorziening, elektronische-communicatiediensten of openbaarvervoersdiensten) tot een breed scala van diensten in de

¹ Beschikking (EG) nr. 842/2005 van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend, PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67.

² Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, PB C 297 van 29.11.2005, blz. 4.

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Naar een Single Market Act - Voor een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen. 50 voorstellen om beter samen te werken, te ondernemen en zaken te doen", COM(2010) 608 definitief 2 van 11.11.2010.

⁴ Artikel 1 van Protocol nr. 26 bij de Verdragen.

zorg en sociale dienstverlening⁵ (bijv. verzorging en verpleging van ouderen en mensen met een handicap).

Het Verdrag van Lissabon erkent deze essentiële rol van openbare diensten, maar ook de brede diversiteit ervan binnen het Europese maatschappijmodel. Deze tweesporenaanpak komt tot uiting in het nieuwe Protocol nr. 26 bij de Verdragen; volgens dat protocol omvatten de gedeelde waarden van de Unie met name:

"een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid, gelijke behandeling en de bevordering van de algemene toegang en van de rechten van de gebruiker",

alsmede

"de ruime discretionaire bevoegdheid van nationale, regionale en lokale autoriteiten om diensten van algemeen economisch belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren".

In artikel 14 VWEU wordt immers zowel de Unie als de lidstaten opgedragen om, in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden,

"[ervoor] zorg [te dragen] dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en, met name economische en financiële, voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen",

en dat artikel vormt ook een nieuwe rechtsgrondslag voor het Europees Parlement en de Raad om, op basis van een voorstel van de Commissie, wet- en regelgeving vast te stellen waarin die beginselen en voorwaarden worden bepaald.

Belangrijk in dat verband is dat de bepalingen van artikel 14 VWEU de toepassing van de mededingingsregels op diensten van algemeen economisch belang onverlet laten⁶. Meer bepaald valt, volgens de artikelen 106 en 107 VWEU, de compensatie die overheidsinstanties voor het beheer van een dienst van algemeen economisch belang verlenen, onder het staatssteuntoezicht, tenzij is voldaan aan elk van de vier voorwaarden die het Hof van Justitie in zijn Altmark-arrest heeft vastgesteld⁷. Deze mededeling handelt alleen over de hervorming van de staatssteunregels met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang die de Commissie op grond van de artikelen 106 en 107 heeft vastgesteld.

De EU-mededingingsvoorschriften zijn niet van toepassing op alle diensten van algemeen belang (DAB's), maar alleen op de diensten met een "economisch" karakter - op de diensten van algemeen economisch belang dus (DAEB's). Ook sociale diensten van algemeen belang (SDAB's), die zowel een economisch als een niet-economisch karakter kunnen hebben, vallen

⁵ Zie, voor een beschrijving van sociale diensten van algemeen belang, de mededeling van de Commissie "Uitvoering van het communautaire Lissabon-programma - Sociale diensten van algemeen belang in de Europese Unie", COM(2006) 177 definitief van 26.4.2006.

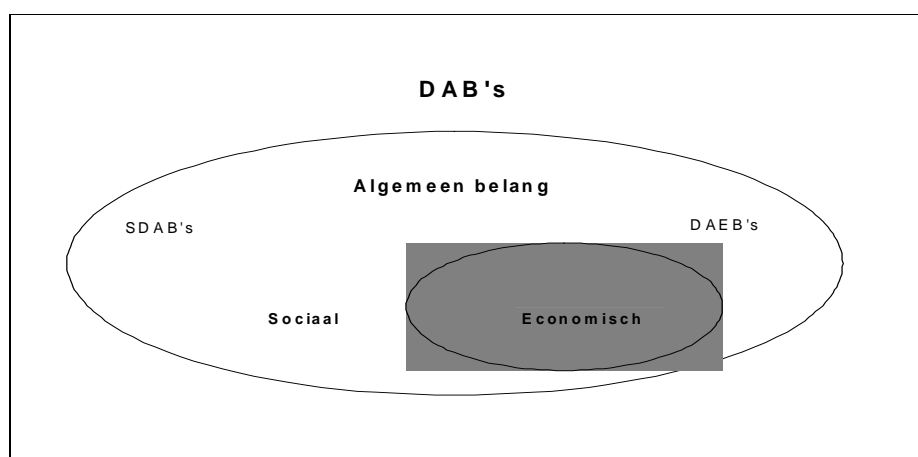
⁶ Meer bepaald, is artikel 14 VWEU, "[o]nverminderd (...) de artikelen 93, 106 en 107 (...)", van toepassing. Hiermee wordt dus bevestigd dat deze bepalingen en de maatregelen welke op die grondslag zijn genomen, op diensten van algemeen economisch belang van toepassing zijn.

⁷ Zie punt 2.

alleen onder het EU-mededingingsrecht indien het daadwerkelijk economische activiteiten betreft⁸. Bovendien is het, volgens artikel 2 van Protocol nr. 26, zo dat:

"[d]e bepalingen van de Verdragen op generlei wijze afbreuk [doen] aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren".

Activiteiten die, uit oogpunt van de mededingingsvoorschriften, niet als economische activiteiten worden beschouwd, zijn bijvoorbeeld de verkeersveiligheid in de luchtvaart⁹ of milieu-inspectiediensten¹⁰, omdat het activiteiten betreft die verband houden met de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag en het opnemen door de Staat van zijn verantwoordelijkheid tegenover zijn burgers¹¹. Ook het beheer van stelsels van verplichte socialezekerheid die een taak van zuiver sociale aard vervullen, geldt, uit oogpunt van de mededingingsvoorschriften, niet als economische activiteit¹².



⁸ In haar mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Begeleidend document bij de Mededeling "Een interne markt voor het Europa van de 21ste eeuw" - Diensten van algemeen belang, met inbegrip van sociale diensten van algemeen belang (COM(2007) 725 definitief) verklaarde de Commissie: "Niet-economische diensten: deze diensten, bijvoorbeeld traditionele overheidsprerogatieven zoals politionele en justitiële taken en wettelijke socialezekerheidsstelsels vallen niet onder specifieke communautaire wetgeving. De Verdragsbepalingen inzake mededinging en de interne markt zijn evenmin op deze overheidsprerogatieven van toepassing. Sommige aspecten van de organisatie van deze diensten kunnen onder andere Verdragsbepalingen vallen, bijvoorbeeld het niet-discriminatiebeginsel."

⁹ Arrest van 19 januari 1994, zaak C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH / Eurocontrol, Jurispr. 1994, blz. I-43.

¹⁰ Arrest van 18 maart 1997, zaak C-343/95, Diego Cali & Figli Srl / Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), Jurispr. 1997, blz. I-1547.

¹¹ Het onderstaande schema probeert alleen de verschillende begrippen te illustreren; het wil geen beeld geven van de omvang van de verschillende economische en niet-economische sectoren.

¹² Arrest van 17 februari 1993, gevoegde zaken C-159/91 en C-160/91, Christian Poucet / Assurances générales de France en Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon, Jurispr. 1993, blz. I-637; arrest van 22 januari 2002, zaak C-218/00, Cical di Battistello Venanzio & C. Sas / INAIL, Jurispr. 2002, blz. I-691, punten 43 t/m 48; arrest van 16 maart 2004, gevoegde zaken C-264/01, C-306/01, C-354/01 en C-355/01, AOK Bundesverband e.a. / Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani & Co e.a., Jurispr. 2004, blz. I-2493, punten 51 t/m 55. Wel moet dit soort regelingen berusten op het solidariteitsbeginsel en verstrekkingen verlenen die niet afhangen van het bedrag van de premies. Het Hof heeft echter geoordeeld dat andere Verdragsbepalingen (bijv. de eengemaakte-marktregels) misschien wel van toepassing kunnen zijn; zie arrest van 5 maart 2009, zaak C-350/07, Kattner Stahlbau GmbH / Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft, Jurispr. 2009, blz. I-1513.

Verrichters van diensten van algemeen economisch belang vallen echter alleen onder de algemene mededingingsregels, en meer specifiek de staatssteunregels, voor zover de toepassing van die regels de vervulling van de hun toevertrouwde taken niet verhindert. In artikel 106, lid 2, VWEU is immers bepaald dat:

"[o]ndernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, onder de regels van de Verdragen vallen, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert".

3. DE FINANCIERING VAN OPENBARE DIENSTEN EN HET STAATSSTEUNTOEZICHT

Een belangrijk aspect van de verrichting van openbare diensten is de compensatie die overheidsinstanties dienstverrichters eventueel ten behoeve van het verrichten van die taken moeten verlenen. Het belang van dit aspect werd nog onderstreept door de financieel-economische crisis. De crisis heeft niet alleen vele burgers in de hele EU getroffen en hen afhankelijker gemaakt van openbare diensten van hoge kwaliteit. De crisis heeft, met de inspanningen die nu in vele EU-lidstaten worden geleverd om de overheidstekorten terug te dringen, ook nadrukkelijk de aandacht gevestigd op de economisch doelmatige besteding van overheidsmiddelen en de noodzaak om de productiviteit over de hele lijn te verhogen.

Artikel 106 VWEU reserveert voor de Commissie de taak van het erop toe te zien dat dit soort compensaties in overeenstemming met de mededingingsregels plaatsvindt.

Niet alle overheidsfinanciering voor openbare diensten met een economisch karakter, dient echter als staatssteun te worden beschouwd. Volgens het arrest van het Hof van Justitie in de zaak-Altmark¹³, is er geen sprake van staatssteun wanneer: 1) de openbare dienstverplichtingen duidelijk omschreven zijn; 2) de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en transparante wijze worden vastgesteld; 3) de compensatie niet hoger is dan de kosten van de uitvoering van openbare dienstverplichtingen, rekening houdende met een redelijke winst, en 4) de betrokken onderneming is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren of de compensatie wordt vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, "goed beheerde" onderneming zou hebben gemaakt. Is aan een van deze cumulatieve voorwaarden niet voldaan, dan kan de overheidsmaatregel worden beschouwd als staatssteun en dient deze in beginsel te worden aangemeld bij en beoordeeld door de Europese Commissie.

De rechtsgrondslag voor het staatssteuntoezicht op compensaties voor diensten van algemeen economisch belang wordt, zoals gezegd, gevormd door de artikelen 106 en 107 VWEU¹⁴. Het pakket, met name de DAEB-beschikking en de DAEB-kaderregeling, heeft meer duidelijkheid verschaft over de toepassing van staatssteunregels op diensten van algemeen economisch belang. In de DAEB-beschikking wordt aangegeven op welke voorwaarden compensaties aan ondernemingen ten behoeve van de uitvoering van openbare dienstverplichtingen verenigbaar kunnen worden verklaard met de staatssteunregels

¹³ Arrest van 24 juli 2003, zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Jurispr. 2003, blz. I-7747.

¹⁴ Artikel 14 VWEU is, onverminderd deze bepalingen, van toepassing.

en van aanmelding bij de Commissie zijn vrijgesteld, terwijl in de DAEB-kaderregeling wordt bepaald op welke voorwaarden compensaties die niet onder de DAEB-beschikking vallen, door de Commissie toch verenigbaar kunnen worden verklaard.

De DAEB-beschikking en de DAEB-kaderregeling zijn, sinds de inwerkingtreding ervan in 2005, de voornaamste grondslag geweest voor de beoordeling die de Commissie diende uit te voeren van een groot aantal staatssteunzaken waarin sprake is van diensten van algemeen economisch belang. Naast de DAEB-beschikking en de DAEB-kaderregeling is ook een aantal sectorale staatssteunregels uitgewerkt¹⁵.

De herziening van het pakket is opgenomen in het werkprogramma van de Commissie voor 2011¹⁶. Voorzitter Barroso heeft deze herziening ook vermeld in de brief bij zijn *State of the Union* voor het Europees Parlement¹⁷.

4. DE HERZIENING VAN DE STAATSSTEUNREGELS VOOR DIENSTEN VAN ALGEMEEN ECONOMISCH BELANG

De algemene doelstelling van de hervorming van de staatssteunregels voor diensten van algemeen economisch belang is ervoor te zorgen dat diensten van algemeen economisch belang een nog grotere rol kunnen spelen bij het herstel van de ruimere EU-economie. De lidstaten moeten namelijk kunnen garanderen dat bepaalde diensten (zoals ziekenhuizen, onderwijs, sociale huisvesting, maar ook communicatie, energie of vervoer) tegen betaalbare voorwaarden toegankelijk zijn voor al hun burgers. Nationale, regionale en lokale overheden zijn bevoegd om diensten van algemeen economisch belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren en beschikken in dat verband over een ruime beoordelingsruimte. Tegelijk is een doelmatige inzet van overheidsmiddelen voor diensten van algemeen economisch belang de sleutel voor het concurrentievermogen van de EU en de economische cohesie tussen de lidstaten. Doelmatige openbare diensten van hoge kwaliteit kunnen een daadwerkelijke bijdrage leveren aan groei en banen in de hele EU. Bovendien helpt met name sociale dienstverlening ook de sociale impact van de crisis te mitigeren.

4.1. De uitkomsten van de raadpleging

In lijn met artikel 9 van de DAEB-beschikking en punt 25 van de DAEB-kaderregeling heeft de Commissie een brede raadpleging gehouden; daarbij heeft zij van zowel lidstaten als andere belanghebbenden feedback gekregen over de praktische toepassing van de staatssteunregels op dit gebied:

- in 2008 en 2009 heeft de Commissie de lidstaten verzocht verslag te doen over de toepassing van het bestaande pakket. Uit deze resultaten blijkt dat de lidstaten het pakket en de daardoor gecreëerde rechtszekerheid over het algemeen toejuichen. De meeste lidstaten pleiten niet zozeer voor een ingrijpende herziening van het pakket, maar vinden wel dat sommige bepalingen uit het pakket moeten worden aangepast zodat het

¹⁵ Zie de bijlage bij deze mededeling.

¹⁶ Bijlage 1 bij de mededeling van de Commissie "Werkprogramma van de Commissie voor 2011", COM(2010) 623 van 27.10.2010, blz. 4.

¹⁷ Brief van President Barroso aan de Leden van het Europees Parlement, Persbericht Memo/10/93 van 7.9.2010.

eenvoudiger wordt om de staatssteunregels op de verschillende bestuurlijke niveaus in de lidstaten in acht te nemen;

- in 2010 is de Commissie ook een publieke raadpleging begonnen over de toepassing van het bestaande pakket. Deze raadpleging kon op veel belangstelling rekenen van uiteenlopende organisaties. De Commissie heeft in totaal meer dan 100 antwoorden ontvangen. De standpunten verschilden natuurlijk aanzienlijk, afhankelijk van de aard en de activiteiten van de betrokken organisatie. De algemene toon van de reacties liep echter grotendeels gelijk met die van de bovengenoemde door de lidstaten ingediende verslagen.

Parallel met deze mededeling maken de diensten van de Commissie een verslag bekend met een overzicht van de praktijk van de Commissie in het kader van de bestaande regels en de belangrijkste thema's die bij de raadpleging aan bod zijn gekomen.

Al met al bracht het raadplegingsproces de bevestiging dat de bestaande rechtsinstrumenten een noodzakelijke en aangepaste reactie op het Altmark-arrest waren. Sinds deze instrumenten van kracht zijn geworden, zijn zij in een groot aantal staatssteunzaken toegepast. De raadpleging leerde ook dat in bepaalde sectoren, zoals de sociale dienstverlening, het pakket niet altijd is toegepast zoals dat bedoeld was. Dit valt misschien te verklaren doordat de betrokken overheden niet altijd goed op de hoogte zijn, maar ook door de complexiteit van het bestaande pakket.

Vele stakeholders vinden dat de bestaande rechtsinstrumenten positief hebben bijgedragen aan de algemene doelstelling van rechtszekerheid. De raadpleging liet echter ook zien dat er nog wel verbeterpunten zijn. Met name is er behoefte aan instrumenten die duidelijker, eenvoudiger, evenrediger en doeltreffender zijn zodat de regels van deze instrumenten ook eenvoudiger toepasbaar zijn. Dat kan dan weer bijdragen tot een doelmatiger aanbod van diensten van algemeen economisch belang van hoge kwaliteit - in het belang van de EU-burgers.

4.2. De pijlers van een toekomstige hervorming

Om die doelstellingen te bereiken overweegt de Commissie de komende hervorming te baseren op twee pijlers:

- *meer duidelijkheid*: de Commissie onderzoekt waar zij meer duidelijkheid kan bieden over een aantal basisbegrippen die van belang zijn voor de toepassing van de staatssteunregels op diensten van algemeen economisch belang, zoals het toepassingsbereik van deze regels en de voorwaarden om steun voor diensten van algemeen economisch belang door de Commissie te laten goedkeuren¹⁸;
- *een gediversifieerde en evenredige aanpak*: de Commissie zoekt ook naar mogelijkheden om een meer gediversifieerd en evenredig antwoord te bieden voor de uiteenlopende soorten diensten van algemeen economisch belang. Daarmee wil zij de diepgang van de toetsing aan de staatssteunregels afhankelijk maken van de aard en de omvang van de verrichte diensten. Een onderdeel van deze strategie zou kunnen zijn om de toepassing van de regels te vereenvoudigen voor bepaalde soorten kleinschalige lokale openbare diensten die het handelsverkeer tussen lidstaten slechts beperkt beïnvloeden, alsmede voor bepaalde vormen van sociale dienstverlening. Tegelijk zou de Commissie bij de behandeling van

¹⁸ Zie punt 4.2.

grootschalige commerciële diensten met een duidelijke EU-dimensie ook meer rekening kunnen houden met doelmatigheids- en concurrentieoverwegingen¹⁹.

Dit alles betekent dat de hervorming niet alleen zal inzetten op een helder, eenvoudig en doeltreffend rechtskader dat nationale, regionale en lokale overheden makkelijker in acht kunnen nemen, maar ook op het stimuleren van de doelmatige verrichting van diensten van algemeen economisch belang die bijdragen tot een slimme, duurzame en inclusieve economie.

Deze hervorming zal ook volledig sporen met de algemene doelstelling van het EU-staatssteuntoezicht, dat ervoor wil zorgen dat lidstaten alleen staatssteunmaatregelen ten uitvoer leggen die bijdragen tot een doelstelling van gemeenschappelijk belang, goed zijn ontworpen, evenredig zijn en de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten niet verstoren.

4.2.1. Meer duidelijkheid

De diensten van de Commissie hebben op diverse manieren getracht meer duidelijkheid te verschaffen over de staatssteunregels voor diensten van algemeen economisch belang. In 2007 hebben de diensten van de Commissie, zoals gezegd, een document met antwoorden op veelgestelde vragen gepubliceerd. Voorts hebben de diensten van de Commissie in 2008 een Interactive Information Service (IIS) opgestart, waar belanghebbenden rechtstreeks hun vragen over de regels inzake diensten van algemeen economisch belang online konden stellen en van de betrokken dienst binnen de Commissie een antwoord konden krijgen.

De kennis en ervaring die via de IIS en met de beschikkingspraktijk van de Commissie is opgedaan, is eind 2010 beschikbaar gesteld in een geactualiseerde versie van het document met antwoorden op veelgestelde vragen uit 2007²⁰. Deze geactualiseerde gids geeft antwoord op meer dan 100 vragen over een heel aantal uiteenlopende onderwerpen met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang. Zo biedt deze gids meer duidelijkheid over een aantal basisbegrippen die van belang zijn voor de toepassing van de staatssteunregels voor diensten van algemeen economisch belang, zoals het toepassingsbereik van deze regels, de voorwaarden om steun voor diensten van algemeen economisch belang door de Commissie te laten goedkeuren, en de verhouding tussen de staatssteunregels en de regels inzake overheidsopdrachten. Vele vragen gaan over de sociale dienstverlening, omdat overheden en dienstverrichters in deze sector vaak problemen bij de toepassing van de betrokken EU-regels hebben gemeld. Stakeholders hebben niet de gelegenheid gehad om, in het kader van de raadpleging over de hervorming van het pakket, opmerkingen over deze nieuwe gids te maken.

Het raadplegingsproces heeft niettemin duidelijk gemaakt dat onzekerheid over en een verkeerd begrip van met name de basisbegrippen die aan de staatssteunregels voor diensten van algemeen economisch belang ten grondslag liggen, soms verklaren waarom de regels niet altijd correct worden toegepast. De vraag om meer duidelijkheid betreft niet alleen de regels van het pakket, maar ook de aard van de betrokken activiteiten en de vraag of een maatregel wel onder artikel 107 VWEU valt. Thema's waarover stakeholders meer duidelijkheid wilden en waarover de Commissie in de toekomst meer houvast denkt te gaan geven, zijn onder meer:

¹⁹ Zie punt 4.3.

²⁰ SEC(2010) 1545 definitief van 7.12.2010.

- het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten uit oogpunt van de staatssteunvoorschriften en de kwalificatie van bepaalde entiteiten als onderneming;
- de marges waarover lidstaten, volgens de staatssteunvoorschriften, beschikken bij het aanmerken van een economische activiteit als een dienst van algemeen economisch belang;
- de voorwaarden waaronder compensaties voor bepaalde, op het lokale niveau verrichte diensten van algemeen economisch belang het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden - en dus onder de toepassing van de staatssteunregels vallen;
- de voorwaarden die overheidsinstanties volgens de staatssteunvoorschriften in acht moeten nemen wanneer zij een onderneming met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang belasten;
- de voorwaarden waaronder compensatie voor diensten van algemeen economisch belang geen staatssteun vormt omdat met de aanbesteding de dienstverrichter "tegen de laagste kosten voor de gemeenschap" wordt geselecteerd of omdat de berekende tarieven in lijn zijn met die van een doelmatige en goed beheerde onderneming;
- de vraag hoe de toepassing van de staatssteunregels en die van de regels inzake overheidsopdrachten onderling beter kan worden afgestemd, en
- de wisselwerking tussen de regels van het pakket en andere sectorale steunregels inzake diensten van algemeen economisch belang.

Een aantal van de hier genoemde thema's zijn rechtstreeks terug te voeren op het primaire EU-recht zoals dat door het Hof van Justitie is uitgelegd (zoals bijvoorbeeld het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten). De rol van de Commissie op dit punt blijft beperkt tot het verschaffen van duidelijkheid omtrent de vraag hoe zij de Verdragsbepalingen uitlegt en toepast. Binnen deze marges zal de Commissie nagaan in hoeverre meer duidelijkheid nodig is over de basisbegrippen met betrekking tot de staatssteunregels voor diensten van algemeen economisch belang, om zo te helpen bijdragen tot een correcte toepassing van deze regels.

Daarnaast zal de Commissie met de lidstaten overleggen hoe in de concrete praktijk meer duidelijkheid kan worden verschaft - in het belang van lokale spelers en stakeholders.

4.2.2. *Een gediversifieerde en evenredige aanpak*

Het bestaande pakket is op min of meer eenvormige wijze van toepassing op een sterk uiteenlopende groep economische sectoren en spelers. De Commissie is voornemens om, in het kader van de komende hervorming, een duidelijker onderscheid te maken tussen de verschillende soorten diensten, afhankelijk van de mate waarin staatssteun in deze economische sectoren een ernstig risico op verstoringen van de mededinging op de interne markt inhouden.

4.2.2.1. Vereenvoudiging

Vele openbare diensten die lokale gemeenschappen organiseren, zijn betrekkelijk kleinschalig en hebben dus slechts een geringe invloed op het handelsverkeer tussen lidstaten. Ook vertonen bepaalde vormen van sociale dienstverlening specifieke kenmerken wat betreft financieringsstructuur en doelstellingen. Een van de mogelijkheden voor een meer

gediversifieerde aanpak zou er dus in kunnen bestaan de toepassing van de staatssteunvoorschriften voor dit soort diensten te vereenvoudigen. In het algemeen zal de Commissie ervoor proberen te zorgen dat de administratieve belasting voor de betrokken overheidsinstanties in verhouding staat tot de effecten die een maatregel op mededinging op de interne markt heeft. In dat verband zal de Commissie bezien onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden bepaalde steunmaatregelen als de-minimismaatregelen kunnen worden aangemerkt²¹, voor welk soort diensten en onder welke voorwaarden er een afzonderlijke aanmelding volgens de staatssteunregels vereist is, en of de drempels om te bepalen of de bestaande DAEB-beschikking van toepassing is, dienen te worden aangepast.

4.2.2.2. Doelmatigheid van met openbaredienstverplichtingen belaste grootschalige commerciële diensten

De Commissie heeft de vaste wil om de toepassing van het pakket te vereenvoudigen waar dat gerechtvaardigd is, maar zij zal ook openbare diensten van hoge kwaliteit en een doelmatig gebruik van overheidsmiddelen proberen te garanderen, om aldus verstoringen van de mededinging op de interne markt zo doeltreffend mogelijk te voorkomen; een en ander is namelijk een van de belangrijkste doelstellingen van de hervorming van het pakket.

De Commissie vindt het risico op concurrentiedistorsies op de interne markt bijzonder hoog in sectoren die worden gekenmerkt door grootschalige commerciële activiteiten met een duidelijke EU-dimensie en waar exploitanten mogelijk met openbaredienstverplichtingen zijn belast. In sommige van de betrokken sectoren (zoals vervoer, telecom, energievoorziening en post) bieden ook de sectorale regels een oplossing voor dit probleem²². Deze sectorale regels gelden dan in plaats van de algemene DAEB-beschikking en de DAEB-kaderregeling (bijv. voor de vervoersector) of in samenhang daarmee (bijv. voor de postdiensten).

Volgens het huidige pakket mag een compensatie voor het beheer van diensten van algemeen economisch belang de door de dienstverrichter gemaakte kosten dekken, vermeerderd met een redelijke winstmarge²³. Het huidige pakket laat echter buiten beschouwing hoe de door de verrichter van die diensten van algemeen economisch belang gemaakte kosten zich verhouden tot die van een goed beheerde onderneming. Sommige van de kosten waarvoor lidstaten aan dienstverrichters compensatie verlenen, zijn dus misschien het gevolg van geringe doelmatigheid. Een dergelijke situatie verstoort meestal de marktwerking en kan uiteindelijk ook ten koste gaan van de kwaliteit en de doelmatigheid van de dienstverrichting. Bovendien staat een en ander ook haaks op de algemene publieke beleidsdoelstelling van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen en een correcte allocatie van de middelen.

²¹ Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun, PB L 379 van 28.12.2006, blz. 5.

²² Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad, PB L 315 van 3.12.2007, blz. 1; Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap, PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3; Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, PB L 52 van 27.2.2008, blz. 3, en Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten ("Universeledienstrichtlijn"), PB L 108 van 24.4.2002, blz. 51.

²³ Zie artikel 5 van de DAEB-beschikking en punt 2.4 van de DAEB-kaderregeling.

In het kader van deze herziening gaat de Commissie dan ook na in hoeverre zij, wanneer zij zich moet uitspreken over de goedkeuring van steunmaatregelen ten behoeve van diensten van algemeen economisch belang, meer aandacht moet besteden aan de aspecten doelmatigheid en kwaliteit. Daarbij kan het ook gaan om maatregelen die de nodige transparantie tot stand moeten brengen met betrekking tot overheidsbestedingen voor diensten van algemeen economisch belang of het bepalen en nader omschrijven van verplichtingen met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang (met inachtneming van de ruime beoordelingsvrijheid waarover de lidstaten op dit punt beschikken), alsmede om maatregelen waarmee de doelmatigheid tijdens de looptijd van een contract voor diensten van algemeen economisch belang in aanmerking kan worden genomen.

5. VOLGENDE STAPPEN

Momenteel staat een raadpleging van het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de lidstaten, maar ook van stakeholders over ontwerpen voor het nieuwe DAEB-besluit en de nieuwe DAEB-kaderregeling gepland voor juli 2011.

BIJLAGE - Rechtsinstrumenten van toepassing op diensten van algemeen economisch belang (DAEB's), uitgesplitst naar sector

	Kaderregeling 2005	Beschikking 2005	Sectorale staatssteunmedelingen met bepalingen over DAEB's	Relevante sectorale wetgeving met bepalingen over DAEB's
Vervoer over land	Niet van toepassing, want valt onder art. 93 VWEU	Niet van toepassing, want valt onder art. 93 VWEU	Richtsnoeren staatssteun spoorwegmaatschappijen ²⁴	Verordening openbaar personenvervoer per spoor en over de weg ²⁵
Luchtvervoer	Niet van toepassing	Van toepassing ²⁶	Richtsnoeren luchthavensteun ²⁷ Staatssteun luchtvaartsector ²⁸	Verordening exploitatie luchtvaartdiensten ²⁹ Richtlijn grondafhandeling ³⁰
Zeevervoer	Niet van toepassing	Van toepassing ³¹	Mededeling ondernemingen shipmanagement ³²	Verordening cabotage zeevervoer ³⁵

²⁴ Mededeling C(2008) 184 van de Commissie "Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen", PB C 184 van 22.7.2008, blz. 13.

²⁵ Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad, PB L 315 van 3.12.2007, blz. 1. Deze verordening staat compensatie toe en stelt deze van de verplichting tot aanmelding vrij, wanneer de compensatieverlening op een aantal voorwaarden plaatsvindt, met doorgaans ook een verplichting tot aanbesteding.

²⁶ Verrichters van diensten van algemeen economisch belang in deze sector komen voor een vrijstelling in aanmerking indien zij de algemene drempels (100 miljoen EUR omzet of 30 miljoen EUR compensatie) dan wel de specifieke drempels op basis van het aantal passagiers onderschrijven.

²⁷ Mededeling van de Commissie van 9 december 2005 inzake communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven, PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1.

²⁸ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-Overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector, PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5.

²⁹ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap, PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3.

³⁰ Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap, PB L 272 van 25.10.1996, blz. 36.

³¹ Verrichters van diensten van algemeen economisch belang in deze sector komen voor een vrijstelling in aanmerking indien zij de algemene drempels (100 miljoen EUR omzet, 30 miljoen EUR compensatie) dan wel de specifieke drempels op basis van het aantal passagiers onderschrijven.

³² Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren voor staatssteun voor scheepsmanagementbedrijven, PB C 132 van 11.6.2009, blz. 6.

			Mededeling steun totstandbrenging zeesnelwegen ³³ Richtsnoeren steun zeevervoer ³⁴	
Omroep	Niet van toepassing, maar beginselen sectorale mededeling ³⁶ lopen gelijk	Van toepassing voor zover voldaan aan voorwaarden art. 2, lid 1, onder a), DAEB-beschikking ³⁷	Mededeling steun publieke omroep ³⁸	
Telecom (waaronder breedband)	Van toepassing, samen met richtsnoeren	Van toepassing	Richtsnoeren snelle uitrol breedband-netwerken ³⁹	Kaderrichtlijn ⁴⁰ Universeledienst-richtlijn ⁴¹

³³ Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren voor staatssteun ter aanvulling van de communautaire financiering voor de totstandbrenging van snelwegen op zee, PB C 317 van 12.12.2008, blz. 10.

³⁴ Mededeling van de Commissie "Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer", PB C 13 van 17.1.2004, blz. 3.

³⁵ Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer), PB L 364 van 12.12.1992, blz. 7.

³⁶ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep, PB C 257 van 27.10.2009, blz. 1. Deze mededeling zet uiteen hoe de Commissie de basisbeginselen uit het aan het VEU en VWEU gehechte Protocol nr. 29 betreffende het openbare-omroepstelsel in de lidstaten toepast.

³⁷ Zoals bepaald in punt 19 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep (PB C 257 van 27.10.2009, blz. 4).

³⁸ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep, PB C 257 van 27.10.2009, blz. 1; mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen, PB C 320 van 15.11.2001, blz. 5.

³⁹ Mededeling van de Commissie "Communautaire richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken", PB C 235 van 30.9.2009, blz. 7.

⁴⁰ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten ("Kaderrichtlijn"), PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33.

⁴¹ Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten ("Universeledienstrichtlijn"), PB L 108 van 24.4.2002, blz. 51.

Post	Van toepassing ⁴²	Van toepassing, doch doorgaans niet relevant wegens drempels		3 ^e postrichtlijn (vanaf 2011) ⁴³
Energie	Van toepassing	Van toepassing		3 ^e energiepakket, met o.a.: Richtlijn elektriciteitsmarkt ⁴⁴ Richtlijn aardgasmarkt ⁴⁵
Gezondheidszorg	Van toepassing	Van toepassing voor ziekenhuizen, ongeacht drempels ⁴⁶		
Sociale huisvesting	Van toepassing	Van toepassing, ongeacht drempels ⁴⁷		
Sociale dienstverlening	Van toepassing	Van toepassing		

⁴² Aangetekend zij hier dat, volgens punt 4 van de DAEB-kaderregeling, de strengere regels uit de sectorale richtlijnen (die in 2011 van kracht worden) in acht dienen te worden genomen.

⁴³ Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, PB L 52 van 27.2.2008, blz. 3.

⁴⁴ Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG, PB L 211 van 14.8.2009, blz. 55.

⁴⁵ Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG, PB L 211 van 14.8.2009, blz. 94.

⁴⁶ Artikel 2, onder b), van de DAEB-beschikking.

⁴⁷ Artikel 2, onder b), van de DAEB-beschikking.