



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.6.2002
COM(2002) 280 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**over de stand van de werkzaamheden betreffende de richtsnoeren inzake
steunmaatregelen van de staten in verband met diensten van algemeen economisch
belang**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

over de stand van de werkzaamheden betreffende de richtsnoeren inzake steunmaatregelen van de staten in verband met diensten van algemeen economisch belang

A. INLEIDING

1. Naar aanleiding van het verzoek van de Europese Raad van Nice van 7, 8 en 9 december 2000 heeft de Commissie de **Europese Raad van Laken** van 14 en 15 december 2001 een **verslag over diensten van algemeen belang** voorgelegd (COM (2001) 598 def.). De Commissie wijst er in dit verslag met name op dat zij, om verbetering te brengen in de rechtszekerheid op het gebied van de compensatie voor de verplichting tot openbare dienstverlening, *"voornemens is om in de loop van 2002 een communautair kader in het leven te roepen voor overheidssteun ten behoeve van ondernemingen, waaraan de verlening van diensten van algemeen economisch belang is toevertrouwd. Door middel van dit kader zullen de lidstaten en ondernemingen op de hoogte worden gehouden van de voorwaarden waaraan steunmaatregelen van de overheid die worden verstrekt als compensatie voor de verplichting tot uitvoering van openbare diensten moeten voldoen om door de Commissie goedgekeurd te kunnen worden. Aan de hand van dit kader zouden met name de voorwaarden voor de goedkeuring van regelingen inzake overheidssteun door de Commissie vastgelegd kunnen worden, zodat gemakkelijker zou kunnen worden voldaan aan de verplichting tot kennisgeving van afzonderlijke steunmaatregelen. Tijdens de tweede fase zal de Commissie de door de toepassing van dit kader opgedane ervaring evalueren en - voorzover noodzakelijk - een verordening het licht doen zien, waarin bepaalde steunmaatregelen ten behoeve van diensten van algemeen economisch belang vrijgesteld zijn van de verplichting tot voorafgaande kennisgeving"*.
2. **De Europese Raad van Barcelona** van 15 en 16 maart 2002 heeft de Commissie met name verzocht *"aan de Europese Raad van Sevilla verslag uit te brengen over de stand van de werkzaamheden betreffende de richtsnoeren inzake staatssteun en zo nodig een voorstel voor een groepsvrijstellingsverordening terzake in te dienen"*.

Met het onderhavige verslag wordt aan het verzoek van de Europese Raad van Barcelona voldaan.

B. HET JURIDISCHE KARAKTER VAN COMPENSATIE VOOR DE VERPLICHTING TOT OPENBARE DIENSTVERLENING

3. De Commissie heeft lange tijd geoordeeld dat financiële steun die door de lidstaten wordt verleend aan ondernemingen die met het beheer van diensten van algemeen economisch belang zijn belast geen staatssteun vormt in de zin van artikel 87, lid 1,

van het Verdrag, wanneer deze steun slechts de meerkosten compenseert die een gevolg zijn van de eisen door de lidstaten aan de openbare dienst worden gesteld¹.

4. In zijn **arrest in de zaak FFSA van 27 februari 1997² en in de zaak SIC van 10 mei 2000³**, verklaarde het Gerecht van eerste aanleg van de Gemeenschappen dat *"de toekenning door de overheid van een financieel voordeel aan een onderneming ter compensatie van de openbardienstverplichtingen die de onderneming op zich zou hebben genomen, heeft geen gevolgen voor de kwalificatie van deze maatregel als steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, ongeacht de in aanmerkingneming van dit element bij het onderzoek van de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt in het kader van artikel 86, lid 2, van het Verdrag"*.
5. Het Gerecht benadrukt evenwel dat artikel 86, lid 2, van het Verdrag een uitzondering bevat ten gunste van ondernemingen die met het beheer van diensten van algemeen economisch belang zijn belast: *"De betaling van staatssteun kan dus aan het verbod van artikel 87 van het Verdrag ontsnappen, wanneer hij slechts de meerkosten beoogt te compenseren die ontstaan door de vervulling van de bijzondere taak die is toevertrouwd aan de onderneming die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang is belast, en mits de toekenning van de steun noodzakelijk is om de betrokken onderneming in staat te stellen haar verplichtingen als openbardienstverrichter in economisch evenwichtige omstandigheden te vervullen"*.
6. Het Hof van Justitie heeft, bij Beschikking van 25 maart 1998, het verzoek tot hogere verwijzing verworpen dat was ingediend tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 27 februari 1997 in de zaak FFSA. Verder verklaarde het Hof, in zijn arrest in de zaak CELF van 22 juni 2000⁴, dat artikel 86, lid 2 van het Verdrag geen afwijking van de toepassing van artikel 88, lid 3 toestaat; deze bepalingen schrijft voorafgaande kennisgeving voor en heeft opschortende werking.
7. Op 22 november 2001 heeft **het Hof van Justitie arrest gewezen in de zaak Ferring⁵**, welke betrekking had op de groothandelsdistributie van geneesmiddelen in Frankrijk. Het Hof verklaarde in dit arrest dat wanneer een belastingvrijstelling, toegekend aan ondernemingen die belast zijn met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang, slechts de meerkosten van de openbare dienst compenseert, de begunstigde ondernemingen geen voordeel hebben in de zin van artikel 87, lid 1, en de betrokken maatregel derhalve geen staatssteun vormt. De openbardienstverplichtingen kunnen immers meerkosten met zich brengen die de concurrenten niet behoeven te dragen, en de compensatie zorgt ervoor dat de begunstigde onderneming zich in dezelfde situatie bevindt als haar concurrenten. Daarentegen vormt een belastingvoordeel dat groter is dan de extra kosten die ondernemingen dragen om te voldoen aan hun verplichtingen inzake openbare

¹ Zoals de Commissie in haar mededeling inzake de diensten van algemeen belang in Europa van 1996 (PB C 281 van 26.9.1996) en van 2000 (PB C 17 van 19.1.2001) heeft benadrukt, kan uitsluitend overheidssteun voor diensten die een economische activiteit vormen en die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden, staatssteun vormen in de zin van artikel 87 van het Verdrag.

² Zaak T-106/95, Jurispr. 1997, blz. II-0229.

³ Zaak T-46/97, Jurispr. 2000, blz. II-2125.

⁴ Zaak C-332/98.

⁵ Zaak C-53/00.

dienstverlening, staatssteun. De Commissie heeft haar beschikkingspraktijk overeenkomstig deze nieuwe jurisprudentie van het Hof van Justitie gewijzigd.

8. Op 19 maart 2002 heeft **advocaat-generaal LEGER zijn conclusies in de zaak Altmark Trans genomen**⁶. Deze zaak heeft betrekking op de voorwaarden waaronder een lidstaat steun kan verlenen aan ondernemingen die een openbare dienst verlenen in de vorm van lokaal personenvervoer. In zijn conclusies stelde de heer LEGER het Hof voor zijn arrest van 22 november 2001 in de zaak Ferring te herzien en terug te keren naar de rechtspraak van het Gerecht van eerste aanleg in de zaken FFSA en SIC, waarin de compensatie van openbare dienstverlening als staatssteun wordt aangemerkt.
9. Op 30 april 2002 heeft **advocaat-generaal JACOBS conclusies genomen in de zaak GEMO SA**⁷, betreffende de openbare dienstverlening inzake het verzamelen en verwijderen van dierenkadavers en slachtafval. De heer Jacobs stelde voor onderscheid te maken tussen twee categorieën van dergelijke zaken op basis van het verband tussen de toegekende steun en de opgelegde taken van algemeen belang, en op de duidelijkheid waarmee deze taken zijn omschreven. In de gevallen waarin het verband tussen de toegekende staatssteun enerzijds en de duidelijk omschreven verplichtingen van algemeen belang anderzijds rechtstreeks en duidelijk is, zou voor een compensatie moeten worden gekozen zoals in de zaak Ferring. Dit zou met name het geval moeten zijn wanneer de genoemde verplichtingen en de compensatie na een open, transparante en niet-discriminerende aanbestedingsprocedure zijn toegekend. Daarentegen zouden zaken waarin niet duidelijk blijkt dat de staatsmiddelen, strikt als tegenprestatie, bestemd zijn voor duidelijk omschreven verplichtingen van algemeen belang, als staatssteun moeten worden behandeld.
10. Het verslag van de Commissie aan de Europese Raad van Laken is opgesteld in het licht van de jurisprudentie waarin compensatie als staatssteun wordt beschouwd. De laatste ontwikkelingen wijzen er evenwel op dat de jurisprudentie ter zake nog steeds in ontwikkeling is, en dat de arresten van het Hof in de bovengenoemde zaken Altmark en GEMO moeten worden afgewacht alvorens in communautair verband een definitief standpunt kan worden bepaald.

C. GEVOLGEN VAN DE ONTWIKKELING VAN DE JURISPRUDENTIE VOOR DE WERKZAAMHEDEN VAN DE COMMISSIE OP HET GEBIED VAN COMPENSATIE

11. Indien het Hof van Justitie in zijn volgende arresten zijn jurisprudentie in de zaak Ferring niet bevestigt, maar oordeelt dat compensatie voor openbare dienstverplichtingen staatssteun vormt, kan de tweefasenprocedure die de Commissie in haar verslag aan de Europese Raad van Laken heeft voorgesteld worden voortgezet, waarbij in een eerste fase een communautair kader wordt vastgesteld en vervolgens in een tweede fase, in het licht van de ervaring die met de toepassing van dit kader is opgedaan en, indien en voor zover deze ervaring zulks rechtvaardigt, een verordening wordt voorbereid waarin bepaalde steunmaatregelen ten behoeve van diensten van algemeen economisch belang vrijgesteld zijn van de verplichting tot voorafgaande kennisgeving.

⁶ Zaak C-280/00.

⁷ Zaak C-126/01.

12. Indien daarentegen het Hof van Justitie in zijn volgende arresten zijn rechtspraak in de zaak Ferring bevestigt, zullen de openbardienstverplichtingen niet als staatssteun moeten worden beschouwd in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, wanneer het bedrag dat ermee gemoeid is niet hoger is dan wat nodig is om de verlening van diensten van algemeen economisch belang te waarborgen. In dit geval is ook de verplichting tot voorafgaande kennisgeving van artikel 88, lid 3, van het Verdrag niet van toepassing op de compensatie.
13. Niettemin moet erop worden gewezen dat het Hof van Justitie in zijn arrest Ferring heeft bevestigd dat een compensatiebedrag dat hoger is dan hetgeen nodig is om aan een openbardienstverplichting te voldoen, staatssteun vormt die niet verenigbaar kan worden verklaard uit hoofde van artikel 86, lid 2, van het Verdrag. De eventuele verenigbaarheid van dergelijke steun dient door de Commissie te worden onderzocht in het licht van de algemene communautaire bepalingen inzake staatssteun.
14. De Commissie is derhalve van oordeel dat het, ook indien de jurisprudentie in de zaak Ferring wordt bevestigd, zinvol blijft om regelgeving vast te stellen waarvan de juridische vorm te gelegener tijd moet worden bepaald, om de rechtszekerheid te vergroten, met name wat betreft de wijze van berekening van de compensatie en de voorwaarden waaronder ondernemingen worden geselecteerd die met het beheer van diensten van algemeen economische belang worden belast.
15. Wat de inhoud betreft zij opgemerkt dat de juridische discussie over de kwalificatie van de compensatie van de openbardienstverplichting in het licht van artikel 87 van het Verdrag in ieder geval geen afbreuk doet aan de goede werking van de diensten van algemeen economische belang. Immers, indien de rechtspraak in de zaak Ferring wordt bevestigd, vormt een correct berekende compensatie geen staatssteun.

Wordt deze rechtspraak daarentegen niet bevestigd, dan vormt een correct berekende compensatie weliswaar staatssteun, maar is zij toch verenigbaar met het Verdrag overeenkomstig artikel 86, lid 2, mits de ontwikkeling van het handelsverkeer niet zodanig wordt veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Er zij aan herinnerd dat indien een steunmaatregel staatssteun inhoudt in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, zij overeenkomstig artikel 88, lid 3, vooraf bij de Commissie moet worden aangemeld. Vormt de compensatie daarentegen geen staatssteun, dan vervalt de aanmeldingsverplichting van artikel 88, lid 3.

D. STAND VAN DE WERKZAAMHEDEN IN DE COMMISSIE EN VOORUITZICHTEN

16. De diensten van de Commissie werken aan een ontwerptekst op basis van de in de punten 11 tot en met 15 hierboven uiteengezette richtlijnen en opties. Hierbij moet de Commissie rekening houden met het evoluerende karakter van de communautaire rechtspraak. De Commissie is van oordeel dat het raadzaam is de volgende arresten van het Hof van Justitie inzake de compensatie van openbardienstverplichtingen af te wachten alvorens over deze vraagstukken een definitief standpunt in te nemen in een communautair kader.
17. Zoals in het verslag van de Commissie aan de Europese Raad van Laken werd aangekondigd moeten deze werkzaamheden in nauwe samenwerking met de lidstaten worden verricht. Hiertoe zullen de diensten van de Commissie in het najaar van 2002 een eerste bijeenkomst met de deskundigen van de lidstaten organiseren op basis van

een werkdocument van de diensten. Dit document zou in het licht van de ontwikkeling van de jurisprudentie moeten worden voltooid, zodat de Commissie, zo mogelijk eind 2002, een tekst kan goedkeuren.

In deze tekst zou met name de relevante rechtspraak moeten worden geïnventariseerd, met name wat de begrippen "economische activiteit" en "beïnvloeding van het handelsverkeer" betreft, en zouden verduidelijkingen moeten worden aangebracht in de wijze van berekening van de compensatie, vooral in verband met overheidsopdrachten om overcompensatie te vermijden.

Uiteraard laat deze tekst de bijzondere bepalingen die van toepassing zijn in de sector van het vervoer per spoor, over de weg en via de binnenwateren, onverlet.

18. Wat het vraagstuk van een vrijstellingsverordening betreft zal de Commissie, overeenkomstig de in haar Verslag aan de Europese Raad van Laken vervatte richtsnoeren, de noodzaak en haalbaarheid van een dergelijke verordening onderzoeken.