

Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst

(2005/C 297/04)

1. DOEL EN TOEPASSINGSGEBIED

1. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ⁽¹⁾ blijkt dat compensatie voor de openbare dienst niet als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag is aan te merken wanneer zij aan bepaalde voorwaarden voldoet. Wanneer compensatie voor de openbare dienst niet aan deze voorwaarden voldoet en wanneer aan de algemene criteria voor de toepassing van artikel 87, lid 1, is voldaan, is deze compensatie echter wel als staatssteun aan te merken.
2. Beschikking 2005/842/EG 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 ⁽²⁾ bepaalt onder welke voorwaarden bepaalde compensatie voor de openbare dienst als staatssteun is aan te merken die op grond van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag verenigbaar is, en stelt compensatie die aan deze voorwaarden voldoet vrij van de verplichting tot voorafgaande aanmelding. Voor compensatie voor de openbare dienst die als staatssteun is aan te merken en die niet onder de toepassing van Beschikking 2005/842/EG 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 valt, geldt nog steeds de verplichting tot voorafgaande aanmelding. Het doel van deze kaderregeling is uiteen te zetten onder welke voorwaarden dat soort staatssteun op grond van artikel 86, lid 2, met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden verklaard.
3. Deze kaderregeling is van toepassing op compensatie voor de openbare dienst die aan ondernemingen wordt toegekend met betrekking tot activiteiten die onder de regels van het EG-Verdrag vallen, met uitzondering van de vervoersector en van de openbareomroepdiensten die onder de toepassing van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen ⁽³⁾ vallen.
4. Deze kaderregeling is van toepassing onverminderd strengere specifieke bepalingen in verband met openbardienstverplichtingen die in sectorale communautaire wetgeving en maatregelen zijn vervat.
5. Deze kaderregeling is van toepassing onverminderd de communautaire bepalingen op het gebied van overheidsopdrachten en de mededinging (met name de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag).

2. VOORWAARDEN INZAKE DE VERENIGBAARHEID VAN COMPENSATIE VOOR DE OPENBARE DIENST DIE ALS STAATSSTEUN IS AAN TE MERKEN

2.1. Algemene regels

6. In zijn arrest in de zaak Altmark heeft het Hof van Justitie de voorwaarden waaronder compensatie voor de openbare dienst niet als staatssteun is aan te merken, als volgt vastgesteld:

„[...] In de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbardienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk omschreven zijn. [...]

[...] In de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld, om te vermijden dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen kan worden bevoordeeld.[...] Zo vormt de compensatie door een lidstaat van door een onderneming geleden verliezen zonder dat de parameters voor een dergelijke compensatie vooraf zijn vastgesteld, een financiële maatregel die valt onder het begrip staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, wanneer achteraf blijkt dat de exploitatie van bepaalde diensten in het kader van de uitvoering van openbardienstverplichtingen niet economisch levensvatbaar was.

[...] In de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbardienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst [...], geheel of gedeeltelijk te dekken. [...]

[...] In de vierde plaats, wanneer de met de uitvoering van openbardienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet 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, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.”

⁽¹⁾ Arresten in zaak C-280/00, *Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrs — gesellschaft Altmark GmbH („Altmark”)*, Jurispr. 2003, blz. I-7747, en in gevoegde zaken C-34/01 tot en met C-38/01, *Enirisorse/Ministero delle Finanze*, Jurispr. 2003, blz. I-14243.

⁽²⁾ PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67.

⁽³⁾ PB C 320 van 15.11.2001, blz. 5.

7. Wanneer aan deze vier criteria is voldaan, is de compensatie voor de openbare dienst niet als staatssteun aan te merken en zijn de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag niet van toepassing. Nemen de lidstaten deze criteria niet in acht en is aan de algemene criteria voor de toepassing van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag voldaan, dan is de compensatie voor de openbare dienst als staatssteun aan te merken.

8. De Commissie is van oordeel, dat bij de huidige stand van ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt dergelijke staatssteun op grond van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag met het Verdrag verenigbaar kan worden verklaard indien hij voor het beheer van de diensten van algemeen economisch belang noodzakelijk is en de ontwikkeling van het handelsverkeer niet wordt beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap. Om tot een dergelijk evenwicht te komen, dient aan de volgende voorwaarden te zijn voldaan.

2.2. Echte dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 86 van het EG-Verdrag

9. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat, behalve in de sectoren waarin er communautaire regelgeving ter zake voorhanden is, de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken ten aanzien van de aard van de diensten die als diensten van algemeen economisch belang kunnen worden aangemerkt. Derhalve is het de taak van de Commissie ervoor te zorgen dat deze beoordelingsmarge zonder kennelijke fout wordt toegepast wat de definitie van diensten van algemeen economisch belang betreft.

10. Uit artikel 86, lid 2, volgt dat de met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen⁽¹⁾ ondernemingen zijn waaraan „een bijzondere taak” is toevertrouwd. De lidstaten worden aangemoedigd, bij het vaststellen van de openbaredienstverplichtingen en bij het beoordelen of de betrokken ondernemingen aan deze verplichtingen hebben voldaan, een brede raadpleging te houden, met de bijzondere klemtoon op de gebruikers.

2.3. Noodzaak van een besluit waarin de openbaredienstverplichtingen en de berekeningswijze van de compensatie worden vastgelegd

11. Het begrip „dienst van algemeen economisch belang” in de zin van artikel 86 van het EG-Verdrag impliceert dat de Staat aan de betrokken onderneming een bijzondere taak heeft toevertrouwd⁽²⁾. Overheden blijven, behalve in de sectoren waarin er communautaire regelgeving ter zake voorhanden is, verantwoordelijk voor het vaststellen van het kader van criteria en voorwaarden voor het aanbieden

van de diensten, ongeacht de juridische status van de aanbieder en ongeacht of de dienst op basis van vrije concurrentie wordt aangeboden. Een toewijzing van de openbare dienst is derhalve noodzakelijk om de wederzijdse verplichtingen van de betrokken ondernemingen en van de Staat af te bakenen. Onder „Staat” wordt de centrale, de regionale en de plaatselijke overheden verstaan.

12. De verantwoordelijkheid voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang moet aan de betrokken onderneming worden toevertrouwd door middel van een of meer officiële besluiten, waarvan de vorm door elke lidstaat kan worden bepaald. In dit besluit of in deze besluiten moet met name zijn aangegeven:

- a) de precieze aard en de duur van de openbaredienstverplichtingen;
- b) de betrokken ondernemingen en het betrokken grondgebied;
- c) de aard van alle uitsluitende of bijzondere rechten die aan de onderneming worden verleend;
- d) de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie;
- e) de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen.

13. De lidstaten wordt verzocht, bij het vaststellen van de openbaredienstverplichtingen en bij het beoordelen of de betrokken ondernemingen aan deze verplichtingen hebben voldaan, een brede raadpleging te houden, met de bijzondere klemtoon op de gebruikers.

2.4. Compensatiebedrag

14. Het **compensatiebedrag** mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdende met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen. Het compensatiebedrag omvat alle voordelen die door de Staat of in welke vorm ook uit staatsmiddelen worden toegekend. De redelijke winst kan, geheel of gedeeltelijk, productiviteitswinsten omvatten die de betrokken ondernemingen tijdens een afgesproken en beperkte periode behalen, zonder dat zulks afbreuk doet aan het kwaliteitsniveau van de diensten waarmee de Staat de onderneming heeft belast.

15. In ieder geval moet de compensatie daadwerkelijk voor het beheer van de betrokken dienst van algemeen economisch belang worden gebruikt. Compensatie voor de openbare dienst die ten behoeve van het beheer van een dienst van algemeen economisch belang wordt toegekend, maar die in feite wordt gebruikt om op andere markten werkzaam te zijn, zijn niet gerechtvaardigd en zijn bijgevolg aan te merken als onverenigbare staatssteun. De onderneming die compensatie voor de openbare dienst ontvangt, mag evenwel een redelijke winst genieten.

⁽¹⁾ Onder „onderneming” moet worden verstaan iedere eenheid, ongeacht haar rechtsvorm en financieringswijze, die een economische activiteit uitoefent. Volgens de definitie in artikel 2, lid 1, onder b), van Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen (PB L 195 van 29.7.1980, blz. 35. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2000/52/EG, PB L 193 van 29.7.2000, blz. 75) moet onder „openbare bedrijven” worden verstaan elk bedrijf waarover overheden rechtstreeks of middellijk een dominerende invloed kunnen uitoefenen uit hoofde van eigendom, financiële deelneming of de desbetreffende regels.

⁽²⁾ Zie met name het arrest in zaak 127/73, BRT/SABAM, Jurispr. 1974, blz. 313.

16. De **in aanmerking te nemen kosten** omvatten alle kosten die bij het beheer van de dienst van algemeen economisch belang worden gemaakt. Wanneer de activiteiten van de betrokken onderneming tot de dienst van algemeen economisch belang beperkt blijven, mogen al haar kosten in aanmerking worden genomen. Is de onderneming ook buiten de dienst van algemeen economisch belang werkzaam, dan mogen alleen de kosten die met de dienst van algemeen economisch belang verband houden, in aanmerking worden genomen. De aan de dienst van algemeen economisch belang toegerekende kosten mogen alle variabele kosten wegens het verstrekken van de dienst van algemeen economisch belang omvatten, een passende bijdrage in de gemeenschappelijke vaste kosten van de dienst van algemeen economisch belang en de andere activiteiten, en een passende vergoeding voor het voor de dienst van algemeen economisch belang bestemde eigen kapitaal⁽¹⁾. De kosten in verband met investeringen, met name ten behoeve van infrastructuur, mogen in aanmerking worden genomen wanneer deze voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang noodzakelijk zijn. De kosten die aan activiteiten buiten de dienst van algemeen economisch belang worden toegerekend, moeten alle variabele kosten dekken, een passende bijdrage in de gemeenschappelijke vaste kosten en een passende vergoeding voor het kapitaal. Deze kosten mogen onder geen beding aan de dienst van algemeen economisch belang worden toegerekend. De berekening van de kosten moet geschieden volgens criteria die vooraf zijn bepaald, en op algemeen aanvaarde beginselen van kostprijsadministratie zijn gebaseerd, die in het kader van de aanmelding overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag ter kennis van de Commissie moeten worden gebracht.
17. De **in aanmerking te nemen inkomsten** dienen ten minste alle met de dienst van algemeen economisch belang behaalde inkomsten te omvatten. Beschikt de betrokken onderneming over uitsluitende of bijzondere rechten die verband houden met een dienst van algemeen economisch belang die een hogere winst oplevert dan de redelijke winst, of geniet zij andere haar door de Staat toegekende voordelen, dan moeten deze in aanmerking worden genomen, ongeacht hun kwalificatie ten aanzien van artikel 87 van het EG-Verdrag, en bij haar inkomsten worden gevoegd. De lidstaat mag ook besluiten dat de winsten behaald met andere activiteiten dan de dienst van algemeen economisch belang, geheel of gedeeltelijk voor de financiering van de dienst van algemeen economisch belang moeten worden bestemd.
18. Onder „**redelijke winst**” dient te worden begrepen een vergoedingspercentage voor het eigen kapitaal waarbij rekening wordt gehouden met het risico voor de onderneming of het ontbreken daarvan door het optreden van de lidstaat, met name wanneer deze laatste uitsluitende of bijzondere rechten verleent. In de regel mag dit percentage niet hoger liggen dan het gemiddelde percentage in de betrokken sector in de laatste jaren. In sectoren waar er geen ondernemingen zijn die met de dienst van algemeen economisch belang belaste onderneming kunnen worden vergeleken, kan een vergelijking worden gemaakt met ondernemingen uit andere lidstaten of zo nodig uit andere sectoren, mits met de specifieke kenmerken van

elke sector rekening wordt gehouden. Om te bepalen wat een redelijke winst is, kan de lidstaat stimulerende criteria invoeren, afhankelijk van onder andere de kwaliteit van de aangeboden dienst en winst inzake de productie-efficiëntie.

19. Wanneer een onderneming activiteiten verricht die zowel binnen als buiten de werkingssfeer van de dienst van algemeen economisch belang vallen, moeten in de interne boekhouding de kosten en inkomsten die met de dienst van algemeen economisch belang verband houden, en die welke met de andere diensten verband houden, gescheiden worden aangegeven, alsmede de parameters voor de toerekening van die kosten. Wanneer een onderneming met het beheer van verscheidene diensten van algemeen economisch belang is belast, omdat de autoriteit die de diensten van algemeen economisch belang toewijst, verschilt of omdat de aard van de diensten van algemeen economisch belang verschilt, moet de interne boekhouding van de onderneming kunnen waarborgen dat er voor geen van de diensten van algemeen economisch belang overcompensatie plaatsvindt. Deze beginselen laten de bepalingen van Richtlijn 80/723/EEG onverlet in de gevallen waarin die richtlijn van toepassing is.

3. OVERCOMPENSATIE

20. De lidstaten moeten op geregelde tijdstippen controleren, of laten controleren, of er geen overcompensatie plaatsvindt. Aangezien overcompensatie niet noodzakelijk is voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang, is zij aan te merken als onverenigbare staatssteun die aan de lidstaat dient te worden terugbetaald, en moeten voor de toekomst de parameters voor de berekening van de compensatie worden aangepast.
21. Een overcompensatie die het jaarlijkse compensatiebedrag met hoogstens 10 % overschrijdt, mag naar het volgende jaar worden overgedragen. Bij bepaalde diensten van algemeen economisch belang kunnen de kosten sterk uiteenlopen naar gelang van het jaar, met name wat specifieke investeringen betreft. In dergelijke gevallen kan, bij wijze van uitzondering, in bepaalde jaren een overcompensatie van meer dan 10 % noodzakelijk blijken voor het beheer van de dienst van algemeen belang. De specifieke situatie die een overcompensatie van meer dan 10 % kan rechtvaardigen, moet in de aanmelding bij de Commissie worden uiteengezet. De situatie moet echter op vaste tijdstippen, te bepalen op basis van de situatie in elke sector doch in ieder geval ten minste om de vier jaar, worden herbezien. Alle overcompensatie welke aan het eind van die periode wordt vastgesteld, moet worden terugbetaald.
22. Overcompensatie kan worden gebruikt voor de financiering van een andere dienst van algemeen economisch belang die door dezelfde onderneming wordt beheerd, maar een dergelijke overdracht moet in de boekhouding van de betrokken onderneming worden aangegeven en moet gebeuren in overeenstemming met de in deze kaderregeling uiteengezette regels en beginselen, met name wat de voorafgaande aanmelding betreft. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat dergelijke overdrachten naar behoren worden gecontroleerd. De doorzichtigheidsregels van Richtlijn 80/723/EG zijn van toepassing.

⁽¹⁾ Zie gevoegde zaken C-83/01 P, C-93/01 P en C-94/01 P, *Chronopost SA*, Jurispr. 2003, blz. I-6993.

23. Het overcompensatiebedrag kan niet ter beschikking van een onderneming worden gelaten op grond dat het om met het Verdrag verenigbare steun zou gaan (bijvoorbeeld steun ten behoeve van het milieu, de werkgelegenheid en kleine en middelgrote ondernemingen). Wanneer een lidstaat deze steun wil toekennen, dient de procedure van voorafgaande aanmelding overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag te worden nageleefd. De steun mag pas worden uitgekeerd nadat deze door de Commissie is goedgekeurd. Wanneer deze steun verenigbaar is uit hoofde van een groepsvrijstellingsverordening, dient aan de voorwaarden van de betrokken groepsvrijstellingsverordening te zijn voldaan.

4. AAN BESCHIKKINGEN VAN DE COMMISSIE VERBODEN VOORWAARDEN EN VERPLICHTINGEN

24. Volgens artikel 7, lid 4, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag ⁽¹⁾ kan de Commissie aan een positieve beschikking voorwaarden verbinden die haar in staat stellen de steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren, alsmede verplichtingen opleggen die het toezicht op de naleving van de beschikking mogelijk maken. Bij diensten van algemeen economisch belang kunnen voorwaarden en verplichtingen met name noodzakelijk zijn om te garanderen dat de steun die aan de betrokken ondernemingen is toegekend, daadwerkelijk niet in overcompensaties resulteert. In dit verband kunnen periodieke verslagen of andere verplichtingen noodzakelijk zijn, in het licht van de specifieke situatie van elke dienst van algemeen economisch belang.

5. TOEPASSING VAN DE KADERREGELING

25. Deze kaderregeling geldt voor een periode van zes jaar vanaf haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De Commissie kan, na raadpleging van de lidstaten, de kaderregeling wijzigen voordat zij verstrijkt,

om gewichtige redenen die met de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt verband houden. Vier jaar na de datum van bekendmaking van deze kaderregeling voert de Commissie een beoordeling uit van het effect ervan, op basis van feitelijke gegevens en de uitkomsten van de brede raadplegingen die de Commissie zal houden op basis van met name de door de lidstaten verstrekte gegevens. De uitkomsten van deze effectbeoordeling zullen het Europees Parlement, het Comité van de Regio's, het Europees Economisch en Sociaal Comité en de lidstaten ter beschikking worden gesteld.

26. De Commissie past deze kaderregeling toe op alle bij haar aangemelde steunvoornemens en zij zal over die voornemens een beslissing nemen nadat deze kaderregeling in het Publicatieblad is bekendgemaakt, zelfs indien deze voornemens vóór de bekendmaking zijn aangemeld. Voor niet-aangemelde steun zal de Commissie de volgende regels toepassen:

- a) de regels van deze kaderregeling wanneer de steun is toegekend na de bekendmaking van deze kaderregeling in het Publicatieblad, en
- b) de ten tijde van de toekenning van de steun geldende regels in alle andere gevallen.

6. DIENSTIGE MAATREGELEN

27. Als dienstige maatregelen in de zin van artikel 88, lid 1, van het EG-Verdrag stelt de Commissie voor, dat de lidstaten hun bestaande regelingen betreffende compensatie voor de openbare dienst met deze kaderregeling in overeenstemming brengen, binnen achttien maanden volgende op de bekendmaking ervan in het Publicatieblad. De lidstaten moeten de Commissie binnen één maand na de bekendmaking van deze kaderregeling in het Publicatieblad bevestigen, dat zij met de voorgestelde dienstige maatregelen instemmen. Bij gebreke van antwoord neemt de Commissie aan, dat de betrokken lidstaat niet instemt.

⁽¹⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1. Verordening gewijzigd bij de Toetredingsakte van 2003.