

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

## EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011)

(Voor de EER relevante tekst)

(2012/C 8/03)

## 1. DOEL EN TOEPASSINGSGBIED

1. Om bepaalde diensten van algemeen economisch belang te laten functioneren op basis van beginselen en voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen, kan financiële steun van de overheid noodzakelijk blijken wanneer de uit de openbare dienstverplichtingen voortvloeiende kosten niet kunnen worden gedekt door de met het verrichten van die dienst behaalde inkomsten.
2. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie <sup>(1)</sup> volgt dat compensatie voor de openbare dienst geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vormt, wanneer deze aan bepaalde voorwaarden voldoet <sup>(2)</sup>. Wanneer die voorwaarden zijn vervuld, is artikel 108 van het Verdrag niet van toepassing.
3. Wanneer compensatie voor de openbare dienst niet aan die voorwaarden voldoet, en voor zover aan de algemene criteria voor de toepassing van artikel 107, lid 1, van het Verdrag is voldaan, vormt dit soort compensatie staatssteun en valt deze onder de toepassing van de artikelen 106, 107 en 108 van het Verdrag.
4. De Commissie heeft in haar mededeling betreffende de EU-staatssteunregels op compensatie voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang <sup>(3)</sup> duidelijk gemaakt onder welke voorwaarden compensatie voor de openbare dienst als staatssteun dient te worden aangemerkt. Voorts zal de Commissie in haar verordening betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minissteun verleend aan met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen <sup>(4)</sup>, uiteenzetten onder welke voorwaarden kleine bedragen aan compensatie voor de openbare dienst geacht dienen te worden het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig te beïnvloeden en/of de mededinging niet te verstoren of dreigen te verstoren. Onder die omstandigheden valt compensatie niet onder de toepassing van artikel 107, lid 1, van het Verdrag en valt zij dus niet onder de aanmeldingsprocedure van artikel 108, lid 3, van het Verdrag.
5. Artikel 106, lid 2, van het Verdrag vormt de rechtsgrondslag om staatssteun voor diensten van algemeen economisch belang op zijn verenigbaarheid te beoordelen. Volgens die bepaling vallen ondernemingen die met het beheer van diensten van algemeen economisch belang zijn belast of die het karakter van een fiscaal monopolie dragen, onder de regels van het Verdrag, met name onder de mededingingsregels. Toch biedt artikel 106, lid 2, van het Verdrag de mogelijkheid om af te wijken van de Verdragsregels voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in rechte of in feite, van de toevertrouwde taken verhindert. Die afwijking geldt alleen indien de ontwikkeling van het handelsverkeer niet wordt beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.
6. In Besluit 2012/21/EU van de Commissie <sup>(5)</sup> betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen <sup>(6)</sup> is vastgesteld onder welke voorwaarden bepaalde vormen van compensatie voor de openbare dienst als op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag met de interne markt verenigbaar kunnen worden aangemerkt en vrijgesteld zijn van de verplichting tot voorafgaande aanmelding op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag.
7. De in deze mededeling uiteengezette beginselen zijn alleen van toepassing op compensatie voor de openbare dienst voor zover deze staatssteun vormt die niet onder de toepassing valt van Besluit 2012/21/EU. Voor dit soort compensatie geldt de verplichting tot voorafgaande aanmelding uit hoofde van artikel 108, lid 3, van het Verdrag. In deze mededeling wordt uiteengezet onder welke voorwaarden dit soort staatssteun met de interne markt verenigbaar kan worden verklaard op grond van artikel 106, lid 2,

<sup>(1)</sup> Arrest zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Jurispr. 2003, blz. I-7747, en arrest gevoegde zaken C-34/01 tot C-38/01, Enirisorse SpA/Ministero delle Finanze, Jurispr. 2003, blz. I-14243.

<sup>(2)</sup> In zijn arrest in de zaak-Altmark heeft het Hof van Justitie verklaard dat compensatie voor de openbare dienst geen staatssteun vormt, mits aan elk van de volgende vier criteria is voldaan. In de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen zijn belast en moeten die verplichtingen duidelijk zijn omschreven. In de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en transparante wijze zijn vastgesteld. In de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdende met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst. Ten slotte, moet, wanneer de met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet wordt 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, de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming die voldoende is uitgerust, zou hebben gemaakt.

<sup>(3)</sup> Zie bladzijde 23 van dit Publicatieblad.

<sup>(4)</sup> Zie bladzijde 4 van dit Publicatieblad.

<sup>(5)</sup> PB L 7, van 11.1.2012, blz. 3.

<sup>(6)</sup> PB L 7, van 11.1.2012.

van het Verdrag. Zij vervangt de communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst <sup>(1)</sup>.

8. De in deze mededeling uiteengezette beginselen zijn van toepassing op compensaties voor de openbare dienst in de sectoren van het luchtvervoer en het zeevervoer, onverminderd strengere specifieke bepalingen uit sectorale Uniewetgeving. Zij zijn niet van toepassing op het vervoer over land, noch op de publieke omroepsector die onder de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep <sup>(2)</sup> valt.
9. Steun voor in moeilijkheden verkerende verrichters van diensten van algemeen economisch belang wordt beoordeeld op grond van de communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden <sup>(3)</sup>.
10. De in deze mededeling uiteengezette beginselen zijn van toepassing onverminderd de voorwaarden opgelegd door:
  - a) het Unierecht op mededingingsgebied (met name de artikelen 101 en 102 van het Verdrag);
  - b) de bepalingen van het Unierecht op het gebied van overheidsopdrachten;
  - c) de bepalingen van Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen <sup>(4)</sup>;
  - d) aanvullende voorwaarden die voortvloeien uit het Verdrag of uit sectorale Uniewetgeving.

## 2. VOORWAARDEN INZAKE DE VERENIGBAARHEID VAN COMPENSATIE VOOR DE OPENBARE DIENST DIE STAATSTEUN VORMT

### 2.1. Algemene bepalingen

11. Bij de huidige stand van ontwikkeling van de interne markt kan staatssteun die buiten het toepassingsbereik van Besluit 2012/21/EU valt, op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag verenigbaar worden verklaard indien deze voor het beheer van de betrokken diensten van algemeen economisch belang noodzakelijk is en deze de ontwikkeling van het handelsverkeer niet beïnvloedt in een mate die strijdig is met het belang van de Unie. Aan de voorwaarden in de punten 2.2 tot en met 2.10 dient te zijn voldaan, om tot dit soort evenwicht te komen.

### 2.2. Reële dienst van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 106 van het Verdrag

12. De steun wordt verleend voor een reële en correct omschreven dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, van het Verdrag.

13. De Commissie heeft in haar mededeling betreffende de staatssteunregels van de Europese Unie op compensatie voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang het nodige houvast gegeven met betrekking tot de voorwaarden om een dienst als dienst van algemeen economisch belang aan te merken. Met name kunnen lidstaten geen specifieke openbaredienstverplichtingen verbinden aan diensten die al worden verricht of die op bevredigende wijze kunnen worden verricht en op voorwaarden (zoals de prijs van, objectieve kwaliteitskenmerken van, continuïteit van en de toegang tot de dienst) die stroken met het algemeen belang, zoals dat door de staat is omschreven, door ondernemingen die onder normale marktomstandigheden actief zijn. Ten aanzien van de vraag of een dienst door de markt kan worden geleverd, blijft de beoordeling door de Commissie beperkt tot het nagaan of aan de definitie van de lidstaat een kennelijke beoordelingsfout ten grondslag ligt, tenzij bepalingen in de Uniewetgeving een strengere norm bevatten.

14. Voor de toepassing van de in de onderhavige mededeling uiteengezette beginselen dienen de lidstaten aan te tonen dat zij de behoeften aan een openbare dienst goed hebben onderzocht, mede aan de hand van een publieke raadpleging of andere passende instrumenten waarmee de belangen van gebruikers en dienstverrichters kunnen worden meegenomen. Dit geldt niet wanneer duidelijk is dat een nieuwe raadpleging geen significant toegevoegde waarde zal opleveren ten opzichte van een recente raadpleging.

### 2.3. Noodzaak om openbaredienstverplichtingen en de berekeningswijze van de compensatie vast te leggen in een besluit waarbij een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast

15. De betrokken onderneming moet met de verantwoordelijkheid voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang worden belast door middel van een of meer besluiten, waarvan de vorm door elke lidstaat kan worden bepaald. Het begrip „lidstaat” omvat zowel de centrale, regionale als lokale overheden.

16. In dit besluit of in die besluiten is met name aangegeven:

- a) de inhoud en de duur van de openbaredienstverplichtingen;
- b) de betrokken onderneming en, in voorkomend geval, het betrokken grondgebied;
- c) de aard van alle uitsluitende of bijzondere rechten die de onderneming door het toewijzende overheidsorgaan zijn verleend;
- d) de beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, monitoring en herziening van de compensatie;

<sup>(1)</sup> PB C 297 van 29.11.2005, blz. 4.

<sup>(2)</sup> PB C 257 van 27.10.2009, blz. 1.

<sup>(3)</sup> PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.

<sup>(4)</sup> PB L 318 van 17.11.2006, blz. 17.

e) de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen.

#### 2.4. Lengte van de periode waarvoor een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast

17. De lengte van de periode waarvoor een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, dient te worden verantwoord aan de hand van objectieve criteria zoals de behoefte om niet-overdraagbare vaste activa af te schrijven. In beginsel mag de lengte van die periode niet langer zijn dan de periode die nodig is om de activa te kunnen afschrijven die voor het verrichten van de dienst van algemeen economisch het meest van belang zijn.

#### 2.5. Inachtneming van Richtlijn 2006/111/EG

18. Steun wordt alleen als verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag beschouwd wanneer de onderneming, in voorkomend geval, Richtlijn 2006/111/EG<sup>(1)</sup> in acht neemt. Steun die deze richtlijn niet in acht neemt, wordt geacht de ontwikkeling van het handelsverkeer te beïnvloeden in een mate die strijdig is met het belang van de Unie in de zin van artikel 106, lid 2, van het Verdrag.

#### 2.6. Inachtneming van de Unieregels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten

19. Steun kan alleen op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag met de interne markt als verenigbaar worden beschouwd wanneer het verantwoordelijke overheidsorgaan bij het opdragen van de dienstverrichting aan de betrokken onderneming de Unieregels op het gebied van overheidsopdrachten in acht heeft genomen of toezegt deze in acht te zullen nemen. Dit geldt voor eventuele voorwaarden inzake transparantie, gelijke behandeling en non-discriminatie die rechtstreeks uit het Verdrag of, in voorkomend geval, uit het afgeleide Unierecht voortvloeien. Steun welke deze regels en voorwaarden niet in acht neemt, wordt geacht de ontwikkeling van het handelsverkeer te beïnvloeden in een mate die strijdig is met de belangen van de Unie in de zin van artikel 106, lid 2, van het Verdrag.

#### 2.7. Discriminatieverbod

20. Ingeval een overheidsorgaan de verrichting van de betrokken dienst van algemeen economisch belang aan meerdere ondernemingen toewijst, dient de compensatie ten aanzien van elke onderneming op basis van dezelfde methode te worden berekend.

#### 2.8. Compensatiebedrag

21. Het compensatiebedrag mag niet hoger zijn dan hetgeen nodig is om de nettokosten<sup>(2)</sup> van de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen, rekening houdende met een redelijke winst, te dekken.

<sup>(1)</sup> Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen.

<sup>(2)</sup> In dit verband betekent „nettokosten” de nettokosten zoals die in punt 25 zijn bepaald of, in gevallen waarin de Net Avoided Cost (NAC)-methode niet kan worden toegepast, de kosten minus de inkomsten.

22. Het bedrag van de compensatie kan worden vastgesteld op basis van ofwel de verwachte kosten en inkomsten, ofwel de daadwerkelijk gemaakte kosten en behaalde inkomsten, ofwel een combinatie van beide, afhankelijk van de doelmatigheidsprikkels die de lidstaat bij de aanvang, overeenkomstig de punten 40 en 41, wil geven.

23. Is de compensatie — geheel of ten dele — gebaseerd op de verwachte kosten en inkomsten, dan worden deze in het besluit waarbij een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, nader aangegeven. Deze zijn gebaseerd op geloofwaardige en waarneembare parameters met betrekking tot de economische omgeving waarin de dienst van algemeen economisch belang wordt uitgevoerd. Daarbij doen zij, waar passend, een beroep op de deskundigheid van sectorale toezichthouders of andere, van de onderneming onafhankelijke entiteiten. De lidstaten geven aan, op welke bronnen deze verwachtingen zijn gebaseerd<sup>(3)</sup>. In de kostenraming komen de verwachte efficiëntiewinsten tot uiting die de verrichter van de dienst van algemeen economisch belang behaalt gedurende de volledige periode waarvoor de onderneming met een dienst van algemeen economisch belang wordt belast.

#### *Nettokosten nodig voor de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen*

24. De nettokosten die nodig zijn, of die naar verwachting nodig zijn, om de openbare dienstverplichtingen uit te voeren, dienen te worden berekend aan de hand van de Net Avoided Cost (NAC)-methode, met name in sectoren waarin dit door Uniewetgeving of nationale wetgeving wordt geëist en in andere gevallen waarin dit mogelijk is.

#### *Net Avoided Cost-methode*

25. Bij de Net Avoided Cost-methode worden de nettokosten die nodig zijn, of die naar verwachting nodig zijn, om de openbare dienstverplichtingen uit te voeren, berekend als het verschil tussen de nettokosten voor de dienstverrichter die onder de openbare dienstverplichting opereert, en de nettokosten of -winst indien diezelfde dienstverrichter niet met die verplichting had moeten opereren. De nodige aandacht gaat naar een correcte beoordeling van de kosten die de dienstverrichter naar verwachting had kunnen vermijden, en de inkomsten die hij naar verwachting niet had ontvangen indien de openbare dienstverplichting er niet was geweest. Bij de berekening van de nettokosten dienen de voordelen, daaronder, zoveel als mogelijk, begrepen immateriële voordelen, voor de verrichter van de dienst van algemeen economisch belang te worden beoordeeld.

26. In bijlage IV bij 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<sup>(4)</sup> en in bijlage I bij Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne

<sup>(3)</sup> Publiek beschikbare informatiebronnen, de hoogte van de kosten die de verrichter van de dienst van algemeen economisch belang in het verleden moest maken, het kostenpeil van concurrenten, bedrijfsplannen, rapporten over sectoren enz.

<sup>(4)</sup> PB L 108 van 24.4.2002, blz. 51.

markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst<sup>(1)</sup> zijn nadere aanwijzingen te vinden over hoe deze Net Avoided Cost-methode moet worden toegepast.

27. Ook al beschouwt de Commissie de Net Avoided Cost-methode als de meest accurate methode om de kosten van een openbardienstverplichting te bepalen, toch kunnen er gevallen zijn waarin het gebruik van die methode niet doenbaar of niet passend is. In dergelijke gevallen, en mits een en ander naar behoren wordt onderbouwd, kan de Commissie accepteren dat alternatieve methoden worden gebruikt voor het berekenen van de voor de uitvoering van de openbardienstverplichtingen noodzakelijke nettokosten, zoals de methode op basis van kostentoe rekening.

#### Methode op basis van kostentoe rekening

28. Bij de methode voor kostentoe rekening kunnen de nettokosten die nodig zijn om de openbardienstverplichtingen uit te voeren, worden berekend als het verschil tussen de kosten en de inkomsten voor een geselecteerde dienstverrichter die de openbardienstverplichtingen uitvoert, zoals die in het besluit waarbij een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, nader zijn aangegeven en geraamd.
29. De in aanmerking te nemen kosten omvatten alle kosten die voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang noodzakelijk zijn.
30. Wanneer de activiteiten van de betrokken onderneming tot de dienst van algemeen economisch belang beperkt blijven, mogen al haar kosten in aanmerking worden genomen.
31. Wanneer de onderneming activiteiten verricht die buiten het toepassingsbereik van de dienst van algemeen economisch belang vallen, kunnen de in aanmerking te nemen kosten alle directe kosten omvatten die nodig zijn om de openbardienstverplichtingen uit te voeren, plus een passende bijdrage in de indirecte kosten die voor de dienst van algemeen economisch belang en de overige activiteiten gemeenschappelijk zijn. De kosten die verband houden met activiteiten die buiten het toepassingsbereik van de dienst van algemeen economisch belang vallen, omvatten alle directe kosten, plus een passende bijdrage in de gemeenschappelijke kosten. Om de passende bijdrage in de gemeenschappelijke kosten te bepalen, kunnen, voor zover beschikbaar, marktprijzen voor het gebruik van de middelen als referentie worden gehanteerd<sup>(2)</sup>. Wanneer deze marktprijzen niet beschikbaar zijn, kan de passende bijdrage in de gemeenschappelijke kosten worden bepaald

<sup>(1)</sup> PB L 15 van 21.1.1998, blz. 14.

<sup>(2)</sup> In zijn arrest van 3 juli 2003 in de zaak-Chronopost (gevoegde zaken C-83/01 P, C-93/01 P en C-94/01 P, Chronopost SA e.a./Union française de l'express (Ufex) e.a., Jurispr. 2003, blz. I-6993) heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie over „normale marktvoorwaarden” verklaard: „In deze omstandigheden is het volstrekt onmogelijk de situatie van La Poste te vergelijken met die van een particuliere groep ondernemingen die niet in een gereserveerde sector werkzaam zijn, zodat de „normale marktvoorwaarden”, die noodzakelijkerwijs hypothetisch zijn, moeten worden beoordeeld aan de hand van de beschikbare objectieve en controleerbare elementen”.

aan de hand van de hoogte van de redelijke winst<sup>(3)</sup> die de onderneming naar verwachting maakt met de activiteiten die buiten het toepassingsbereik van de dienst van algemeen economisch belang vallen, of aan de hand van andere methoden wanneer deze geschikter zijn.

#### Inkomsten

32. De in aanmerking te nemen inkomsten omvatten ten minste alle inkomsten die met de dienst van algemeen economisch belang worden behaald, zoals die zijn geraamd en aangegeven in het besluit waarbij de onderneming met de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, en de buitensporige winst die wordt gegenereerd door bijzondere of uitsluitende rechten, zelfs indien die verband houden met andere activiteiten, zoals aangegeven in punt 45, ongeacht of deze buitensporige winst als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag moeten worden aangemerkt.

#### Redelijke winst

33. Onder „redelijke winst” dient te worden begrepen het rendement op kapitaal<sup>(4)</sup> zoals dat zou worden verlangd door een gemiddelde onderneming die onderzoekt of zij de dienst van algemeen economisch belang moet verrichten voor de hele periode waarvoor zij met de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, rekening houdende met de omvang van het risico. De omvang van het risico is afhankelijk van de betrokken sector, het soort dienst en de kenmerken van de compensatiemechanisme.
34. In naar behoren gemotiveerde omstandigheden kan, om te bepalen wat als redelijke winst geldt, ook van andere winstgevendheidsindicatoren dan het rendement op kapitaal worden gebruikgemaakt, zoals het gemiddelde rendement op eigen vermogen<sup>(5)</sup> gedurende de periode waarvoor de onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, de Return on Capital Employed, de gemiddelde Return on Assets of de Return on Sales.
35. Ongeacht de gekozen indicator, verschaft de lidstaat de Commissie het nodige bewijsmateriaal dat de winstprognose niet hoger uitkomt dan hetgeen zou worden verlangd door een gemiddelde onderneming die onderzoekt of zij de dienst moet verrichten, door bijvoorbeeld ter vergelijking het rendement te geven dat wordt behaald met vergelijkbare soorten dienstcontracten die in concurrerende omstandigheden worden toegewezen.

<sup>(3)</sup> De redelijke winst wordt uit ex-anteperspectief beoordeeld (op basis van de verwachte winst in plaats van de behaalde winst), om zo voor de onderneming niet de prikkels weg te nemen om efficiëntiewinsten te maken bij het opereren van activiteiten die buiten de dienst van algemeen economisch belang vallen.

<sup>(4)</sup> Het rendement op kapitaal wordt hier omschreven als de interne opbrengstvoet (IRR) die de onderneming voor de looptijd van het project op haar geïnvesteerde kapitaal behaalt, d.w.z. de IRR op de kasstromen van het contract.

<sup>(5)</sup> Voor een bepaald jaar wordt de boekhoudkundige maatstaf van rendement op eigen vermogen (ROE) omschreven als de verhouding tussen courant resultaat (EBIT) en eigen vermogen in dat jaar. Het gemiddelde jaarrendement dient te worden berekend over de hele periode waarvoor de onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, door een disconteringsfactor toe te passen op de kapitaalkosten van de onderneming of, wanneer dit beter geschikt is, het percentage dat is vastgesteld in de mededeling van de Commissie over het referentiepercentage.

36. Een rendement op kapitaal dat niet hoger ligt dan de relevante swaprente<sup>(1)</sup>, met een opslag van 100 basispunten<sup>(2)</sup>, wordt hoe dan ook als redelijk beschouwd. De relevante swaprente is de swaprente waarvan de looptijd en de valuta overeenstemmen met de looptijd en de valuta uit het besluit waarbij een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast.
37. Wanneer aan het verrichten van de dienst van algemeen economisch belang een substantieel zakelijk of contractueel risico is verbonden — bijvoorbeeld omdat de compensatie de vorm heeft van een vast bedrag dat de verwachte nettokosten plus een redelijke winst moet dekken en de onderneming in een concurrerende omgeving opereert —, mag de redelijke winst niet hoger uitkomen dan een niveau dat overeenstemt met een percentage van het rendement op kapitaal dat in verhouding staat tot de omvang van het risico. Dat percentage dient zoveel mogelijk te worden bepaald aan de hand van het percentage van het rendement op kapitaal dat wordt behaald met vergelijkbare soorten openbare dienstcontracten waarvoor bij de gunning concurrentie speelt (bijvoorbeeld contracten die via een aanbesteding worden gegund). Wanneer het niet mogelijk is die methode toe te passen, kunnen ook andere methoden worden gebruikt om een rendement op kapitaal te bepalen, mits een en ander wordt onderbouwd<sup>(3)</sup>.
38. Wanneer aan het verrichten van de dienst van algemeen economisch belang geen substantieel zakelijk of contractueel risico is verbonden, bijvoorbeeld omdat de bij de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen gemaakte nettokosten achteraf in wezen volledig worden gecompenseerd, mag de redelijke winst niet hoger uitkomen dan het niveau dat overeenstemt met het in punt 36 bepaalde niveau. Dit soort compensatiemechanisme geeft de verrichter van de openbare dienst geen doelmatigheidsprikkels. Daarom dient het gebruik ervan strikt beperkt te blijven tot gevallen waarin de lidstaat kan verantwoorden dat het niet haalbaar of passend is om de productie-efficiëntie in aanmerking te nemen en om een contract zo te ontwerpen dat daarmee prikkels worden gegeven voor het behalen van efficiëntiewinsten.

#### *Doelmatigheidsprikkels*

39. Bij het uitwerken van de compensatiemethode nemen de lidstaten ook prikkels op, met het oog op een doelmatige verrichting van een dienst van algemeen economisch belang van hoge kwaliteit, tenzij zij naar behoren kunnen verantwoorden dat het niet doenbaar of passend is om dat te doen.
40. Doelmatigheidsprikkels kunnen op uiteenlopende wijze worden vormgegeven, zodat zij zo goed mogelijk aansluiten bij de specifieke kenmerken van iedere zaak of sector. Lidstaten kunnen bijvoorbeeld vooraf de compensatie vaststellen op een vaste hoogte, waarin de efficiëntiewinsten al zijn meegenomen en verrekend die de dienstverrichter naar verwachting gedurende de periode waarvoor de onderneming met de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, zal maken.
41. Of de lidstaten kunnen in het besluit waarbij de onderneming met de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, doelstellingen inzake productie-efficiëntie vaststellen waarbij de hoogte van de compensatie afhankelijk wordt gesteld van de mate waarin die doelstellingen worden behaald. Indien de onderneming de doelstellingen niet behaalt, dient de compensatie te worden verlaagd volgens een in het besluit waarbij die onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, aangegeven berekeningsmethode. Wanneer de onderneming de doelstellingen echter overtreft, dient de compensatie te worden verhoogd volgens een in het besluit waarbij die onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, bepaalde methode. Beloningen die zijn gekoppeld aan winst bij productie-efficiëntie, worden op een zodanig niveau vastgesteld dat die winst evenwichtig wordt verdeeld tussen de onderneming en de lidstaat en/of de gebruikers.
42. Dit soort mechanismen om efficiëntieverbeteringen te stimuleren, is gebaseerd op in het besluit waarbij een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, uiteengezette objectieve en meetbare criteria, en bevat een transparante beoordeling achteraf, die wordt uitgevoerd door een entiteit die onafhankelijk is van de verrichter van de dienst van algemeen economisch belang.
43. Het behalen van efficiëntiewinsten mag niet ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening en daarbij dienen de normen uit de Uniewetgeving in acht te worden genomen.
- Bepalingen met betrekking tot ondernemingen die werkzaam zijn buiten het toepassingsgebied van de dienst van algemeen economisch belang of die meerdere diensten van algemeen economisch belang verrichten*
44. Wanneer een onderneming activiteiten verricht die zowel binnen als buiten de toepassingsgebied van de dienst van algemeen economisch belang vallen, moeten de kosten en inkomsten die met de dienst van algemeen economisch belang verband houden, en die welke met de andere diensten verband houden, overeenkomstig de in punt 31 uiteengezette beginselen in de interne boekhouding gescheiden worden aangegeven. Wanneer een onderneming met het beheer van verscheidene diensten van algemeen economisch belang is belast, omdat het toewijzende overheidsorgaan of de aard van de dienst van algemeen economisch belang verschilt, moet in de interne boekhouding van de onderneming kunnen worden nagegaan of er op het niveau van elk van de diensten van algemeen economisch belang overcompensatie heeft plaatsgevonden.
45. Wanneer de betrokken onderneming over uitsluitende of bijzondere rechten beschikt met betrekking tot andere activiteiten dan de dienst van algemeen economisch belang waarvoor steun wordt verleend en die een hogere winst

<sup>(1)</sup> De swaprente is het equivalent voor langere looptijden van de Inter-Bank Offered Rate (IBOR-percentage). Deze wordt op de financiële markten gebruikt als maatstaf om de financieringsrente te bepalen.

<sup>(2)</sup> De opslag van 100 basispunten dient onder meer om het liquiditeitsrisico te compenseren dat verband houdt met het feit dat een verrichter van een dienst van algemeen economisch belang die kapitaal investeert in een contract voor een dienst van algemeen economisch belang, dit kapitaal vastlegt voor de lengte van de periode waarvoor de onderneming met de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, en niet in staat zal zijn om zijn belang zo snel en zo goedkoop van de hand te doen als het geval is bij wijdverbreide activa waaraan geen liquiditeitsrisico is verbonden.

<sup>(3)</sup> Bijvoorbeeld door het rendement te vergelijken met de Weighted Average Cost of Capital (WACC) van de onderneming ten aanzien van de betrokken activiteit, of met het gemiddelde rendement op kapitaal voor de betrokken sector in de afgelopen jaren, rekening houdende met de vraag of historische gegevens kunnen dienen voor gebruik in de toekomst.

opleveren dan de redelijke winst, of wanneer zij andere, haar door de staat verleende voordelen geniet, worden deze, ongeacht hun kwalificatie ten aanzien van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, in aanmerking genomen en bij de inkomsten van de onderneming gevoegd. De redelijke winst op de activiteiten waarvoor de onderneming over bijzondere of uitsluitende rechten beschikt, dient uit een ex-anteperspectief te worden beoordeeld, in het licht van het risico (of het ontbreken daarvan) dat de betrokken onderneming loopt. Bij die beoordeling dienen ook de doelmatigheidsprikkels in aanmerking te worden genomen die de lidstaat heeft ingevoerd ten aanzien van de verrichting van de betrokken diensten.

46. De lidstaat kan besluiten dat de winst die wordt behaald met andere activiteiten die buiten het toepassingsbereik van de dienst van algemeen economisch belang vallen en waarbij wordt gebruikgemaakt van de infrastructuur die nodig is om de dienst van algemeen economisch belang te verrichten, geheel of gedeeltelijk voor de financiering van de dienst van algemeen economisch belang moet worden bestemd.

#### *Overcompensatie*

47. „Overcompensatie” dient te worden begrepen als de door de onderneming ontvangen compensatie die het bedrag overschrijdt dat in punt 21 als het steunbedrag over de hele looptijd van het contract is omschreven. Zoals in de punten 39 tot en met 42 is aangegeven, mag een overschot dat het gevolg is van hoger dan verwachte efficiëntiewinsten, als extra redelijke winst worden behouden overeenkomstig de bepalingen ter zake in het besluit waarbij de onderneming met de dienst van algemeen economisch belang wordt belast <sup>(1)</sup>.
48. Aangezien overcompensatie niet noodzakelijk is voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang, vormt deze onverenigbare staatssteun.
49. De lidstaten zorgen ervoor dat de compensatie voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang de in deze mededeling uiteengezette voorwaarden in acht neemt, en met name dat ondernemingen geen compensatie ontvangen die hoger uitkomt dan het in overeenstemming hiermee bepaalde bedrag overeenkomstig de in dit deel uiteengezette voorwaarden. Zij verschaffen daarvan bewijsmateriaal op verzoek van de Commissie. Zij voeren regelmatige controles uit, of laten deze uitvoeren, aan het einde van de periode waarvoor de onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang is belast, en, in ieder geval, met tussenpozen van maximaal drie jaar. Voor steun die wordt verleend via andere middelen dan een aanbestedingsprocedure met aankondiging <sup>(2)</sup>, dienen de controles in de regel ten minste om de twee jaar plaats te vinden.
50. Wanneer de lidstaat vooraf de compensatie op een vaste hoogte heeft vastgesteld, waarin de efficiëntiewinsten die de

verrichter van de openbare dienst naar verwachting gedurende de periode waarvoor deze met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang is belast, zal maken, op grond van een correcte allocatie van kosten en inkomsten en van redelijke verwachtingen zoals in dit deel wordt beschreven, blijft de controle op overcompensatie in beginsel beperkt tot het nagaan of het winstgevendheidsniveau waarop de dienstverrichter volgens het besluit waarbij een onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, recht heeft, inderdaad redelijk is uit ex-anteperspectief.

#### **2.9. Verdere voorwaarden die nodig kunnen zijn om te garanderen dat de ontwikkeling van het handelsverkeer niet wordt beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie**

51. De in de punten 2.1 tot en met 2.8 uiteengezette voorwaarden zijn doorgaans voldoende om te garanderen dat de steun de mededinging niet verstoort in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.
52. Het is evenwel denkbaar dat er, in sommige uitzonderlijke omstandigheden, voor ernstige concurrentieverstoringen op de interne markt geen oplossing komt en dat de steun de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, zodanig verandert dat het belang van de Unie daardoor wordt geschaad.
53. In dat geval gaat de Commissie na, of die verstoringen kunnen worden gemitigeerd door van lidstaten voorwaarden te eisen of toezeggingen te verlangen.
54. Concurrentieverstoringen die zo zwaar zijn dat de belangen van de Unie daardoor wordt geschaad, zullen zich naar verwachting alleen in uitzonderlijke omstandigheden voordoen. De Commissie zal haar aandacht toespitsen op de gevallen van verstoring waar de steun significant ongunstige effecten heeft voor andere lidstaten en voor het functioneren van de interne markt, bijvoorbeeld omdat ondernemingen in belangrijke economische sectoren de mogelijkheid wordt ontzegd om voor hun activiteiten de schaal-grootte te bereiken die nodig is om doelmatig te kunnen opereren.
55. Dit soort verstoringen kunnen zich bijvoorbeeld voordoen wanneer het belasten met een dienst van algemeen economisch belang gebeurt voor een termijn die niet kan worden verantwoord op grond van objectieve criteria (zoals de behoefte om niet-overdraagbare vaste activa af te schrijven), of een reeks taken bundelt (die meestal even goed afzonderlijk had kunnen worden toegewezen zonder dat maatschappelijke baten verloren gaan en zonder extra kosten in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid van de dienstverlening). In dat geval zou de Commissie onderzoeken of dezelfde openbare dienst niet even goed op een minder versturende wijze kan worden verricht, bijvoorbeeld door een onderneming wordt belast met een dienst van algemeen economisch belang die beperkter is in termen van looptijd of toepassingsbereik, of door middel van afzonderlijke toewijzingen.
56. Een andere situatie waarin een nadere beoordeling noodzakelijk kan zijn, kan zich voordoen wanneer de lidstaat een openbardienstverrichter, zonder een aanbestedingsprocedure, belast met het beheer van een dienst van algemeen

<sup>(1)</sup> Evenzo dient een tekort dat ontstaat doordat de efficiëntiewinsten lager uitvallen dan verwacht, gedeeltelijk voor rekening te komen van de onderneming wanneer dat in het besluit waarbij de onderneming met de dienst van algemeen economisch belang wordt belast, is bepaald.

<sup>(2)</sup> Zoals steun voor interne opdrachten, concessies die zonder concurrentie worden toegewezen, openbare aanbestedingsprocedures zonder voorafgaande aankondiging.

- economisch belang op een niet-gereserveerde markt waar sterk vergelijkbare diensten al worden verricht of waar de verwachting is dat deze daar in de nabije toekomst zullen worden verricht bij gebreke van de dienst van algemeen economisch belang. Die ongunstige gevolgen voor de ontwikkeling van het handelsverkeer kan meer uitgesproken zijn wanneer de dienst van algemeen economisch belang zal worden aangeboden tegen een tarief dat onder de kosten ligt van een daadwerkelijke of potentiële dienstverrichter, zodat de markt dreigt te worden afgeschermd. De Commissie kan dus, weliswaar met alle respect voor de ruime beoordelingsruimte van de lidstaat om de dienst van algemeen economisch belang te omschrijven, aanpassingen verlangen, bijvoorbeeld bij de toewijzing van de steun, wanneer zij redelijkerwijs kan aantonen dat het mogelijk is dezelfde dienst van algemeen economisch belang te verrichten tegen voor de gebruikers gelijkwaardige prijsvoorwaarden, op een minder versturende wijze en tegen een lagere kostprijs voor de staat.
57. Nader onderzoek is ook raadzaam wanneer aan de belasting met een dienstverplichting bijzondere of uitsluitende rechten zijn verbonden die de mededinging op de interne markt zodanig beperken dat het belang van de Unie wordt geschaad. Ook al blijft artikel 106, lid 1, van het Verdrag het middel bij uitstek om dit soort zaken te onderzoeken, toch kan de staatssteun niet als verenigbaar worden beschouwd wanneer het uitsluitende recht voordelen oplevert die niet goed te beoordelen, kwantificeren of behandelen zijn aan de hand van de methodes ter berekening van de nettokosten van diensten van algemeen economisch belang, zoals die in punt 2.8 zijn beschreven.
58. De Commissie zal ook aandacht besteden aan situaties waarin de onderneming dankzij de steun infrastructuur kan uitbouwen of gebruiken die niet replicerbaar is, en daardoor de mogelijkheid krijgt tot afscherming van de markt waarop de dienst van algemeen economisch belang wordt verricht, of op aanverwante relevante markten. Wanneer dit het geval is, kan het passend zijn te verlangen dat concurrenten eerlijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur krijgen tegen passende voorwaarden.
59. Indien de concurrentievervalsingen een gevolg zijn van het feit dat de belasting met de dienst van algemeen economisch belang de daadwerkelijke handhaving van Uniewetgeving om het goede functioneren van de interne markt te waarborgen, verhindert, zal de Commissie nagaan of de openbare dienst even goed, op een minder versturende wijze kan worden verricht, door bijvoorbeeld de sectorale Uniewetgeving onverkort toe te passen.
- 2.10. Transparantie**
60. Voor iedere compensatie voor een dienst van algemeen economisch belang die binnen het toepassingsbereik van deze mededeling valt, maakt de betrokken lidstaat de volgende gegevens op internet of met een andere passend middel bekend:
- a) de uitkomsten van de in punt 14 bedoelde publieke raadpleging of andere passende instrumenten;
  - b) de inhoud en de duur van de openbardienstverplichtingen;
  - c) de betrokken onderneming en, in voorkomend geval, het betrokken grondgebied, en
  - d) de bedragen die de onderneming jaarlijks aan steun ontvangt.
- 2.11. Verenigbaarheidsvoorwaarden voor steun die aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van Besluit 2012/21/EU voldoet**
61. De punten 14, 19, 20, 24, 39, 51 tot en met 59, en 60, onder a), zijn niet van toepassing op steun die voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van Besluit 2012/21/EU.
- 3. VERSLAGLEGGING EN EVALUATIE**
62. De lidstaten brengen om de twee jaar bij de Commissie verslag uit over de inachtneming van deze mededeling. Die verslagen geven een overzicht van de toepassing van de onderhavige mededeling voor de verschillende sectoren van dienstverrichters en omvatten:
- a) een beschrijving van de toepassing van de in deze mededeling uiteengezette beginselen op diensten die binnen het toepassingsbereik ervan vallen, met inbegrip van interne opdrachten;
  - b) het totale bedrag dat ondernemingen aan binnen het toepassingsbereik van deze mededeling vallende steun is verleend, uitgesplitst volgens de economische sector van de begunstigten;
  - c) een vermelding of, voor een bepaald soort dienst, de toepassing van de in deze mededeling uiteengezette beginselen tot moeilijkheden of klachten van derden heeft geleid, en
  - d) alle overige gegevens over de toepassing van de in deze mededeling uiteengezette beginselen die de Commissie verlangt en die tijdig, voordat het verslag moet worden ingediend nader worden aangegeven.
- Het eerste verslag wordt ingediend tegen 30 juni 2014.
63. Daarnaast dienen de lidstaten, overeenkomstig de voorwaarden 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 <sup>(1)</sup> (thans artikel 108 van het Verdrag) en Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag <sup>(2)</sup>, jaarlijks verslagen in bij de Commissie over de steun die is verleend na een besluit van de Commissie op basis van deze mededeling.
64. Deze verslagen zullen op de internetsite van de Commissie worden gepubliceerd.
65. De Commissie is voornemens deze mededeling tegen 31 januari 2017 opnieuw te bezien.
- 4. AAN BESLUITEN VAN DE COMMISSIE TE VERBINDEN VOORWAARDEN EN VERPLICHTINGEN**
66. Overeenkomstig artikel 7, lid 4, van Verordening (EG) nr. 659/1999 kan de Commissie aan een positief besluit

<sup>(1)</sup> PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

<sup>(2)</sup> PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1.

voorwaarden verbinden die haar in staat stellen de steun met de interne markt verenigbaar te verklaren, alsmede verplichtingen opleggen die het toezicht op de naleving van het besluit mogelijk maken. Wat betreft 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 verleend, niet resulteert in buitensporige verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer op de interne markt. In dit verband kunnen, in het licht van de specifieke situatie van elke dienst van algemeen economisch belang, periodieke verslagen of andere verplichtingen noodzakelijk zijn.

#### 5. TOEPASSING VAN DE KADERREGELING

67. De Commissie zal de beginselen van deze mededeling toepassen vanaf 31 januari 2012.
68. De Commissie zal de in deze mededeling uiteengezette beginselen toepassen op alle steunprojecten die bij haar worden aangemeld, en zal, overeenkomstig die beginselen, een besluit over die projecten nemen, zelfs indien de projecten werden aangemeld vóór 31 januari 2012.

69. De Commissie zal de in deze mededeling uiteengezette beginselen toepassen op onrechtmatige steun waarover zij een besluit neemt na 31 januari 2012, zelfs indien de steun vóór die datum werd toegekend. Niettemin zijn, wanneer de steun vóór 31 januari 2012 werd verleend, de punten 14, 19, 20, 24, 39 en 60 niet van toepassing.

#### 6. DIENSTIGE MAATREGELEN

70. Bij wijze van dienstige maatregelen in de zin van artikel 108, lid 1, van het Verdrag stelt de Commissie voor dat de lidstaten tegen 31 januari 2013 de lijst bekendmaken van bestaande steunregelingen met betrekking tot compensatie voor de openbare dienst die met de onderhavige mededeling in overeenstemming moeten worden gebracht, en dat zij tegen 31 januari 2014 die steunregelingen met de onderhavige mededeling in overeenstemming brengen.
71. De lidstaten dienen de Commissie tegen 29 februari 2012 te bevestigen dat zij met het voorstel van dienstige maatregelen instemmen. Bij gebreke van antwoord neemt de Commissie aan dat de betrokken lidstaat niet instemt.