



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.11.2002
COM(2002) 636 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**over de stand van de werkzaamheden in verband met de richtsnoeren betreffende
staatssteun en diensten van algemeen economisch belang**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

over de stand van de werkzaamheden in verband met de richtsnoeren betreffende staatssteun en diensten van algemeen economisch belang

1. DOEL VAN DIT VERSLAG

In zijn conclusies verzoekt de Europese Raad van Sevilla "de Commissie aan de Europese Raad in Kopenhagen verslag uit te brengen over de stand van de besprekingen betreffende de richtsnoeren voor staatssteun, en zo nodig een verordening aan te nemen voor groepsvrijstellingen op dit gebied". Onderhavig verslag wil ingaan op dit verzoek van de Europese Raad van Sevilla, in het licht van de huidige rechtspraak van het Hof van Justitie.

2. BIJDRAGE VAN HET MEDEDINGINGSBELEID TOT DE ONTWIKKELING VAN DIENSTEN VAN ALGEMEEN ECONOMISCH BELANG

Naar luid van artikel 16 van het Verdrag dragen "onverminderd de artikelen 73, 86 en 87 en gezien de plaats die de diensten van algemeen economisch belang in de gemeenschappelijke waarden van de Unie innemen, alsook de rol die zij vervullen bij het bevorderen van sociale en territoriale samenhang, de Gemeenschap en de lidstaten er, in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden en binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag, zorg voor dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen". Uit hoofde van artikel 86 van het Verdrag zijn de mededingingsregels van toepassing op de diensten van algemeen economisch belang voorzover de toepassing daarvan de vervulling van de toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De Commissie waakt voor de toepassing van dit artikel en richt, voorzover nodig, passende richtlijnen of beschikkingen tot de lidstaten.

De diensten van algemeen economisch belang vervullen een fundamentele rol in alle lidstaten. Bij gebreke van communautaire regelgeving terzake, beschikken de lidstaten over een grote vrijheid om de aard en de omvang te bepalen van de diensten die zij willen uitbouwen op basis van hun beleidskeuzes. Het staat aan elke lidstaat om te bepalen welk niveau het best geschikt is om de diensten te definiëren waaraan de burgers behoefte hebben: het centrale, regionale of lokale niveau.

De Commissie dient vanuit een positieve houding de uitbouw en ontwikkeling van diensten van algemeen economisch belang te begeleiden, met name in het belang van de consumenten, teneinde bij te dragen tot het bereiken van de doelstellingen als bedoeld in artikel 153 van het Verdrag. Het is in aller belang dat deze diensten harmonieus worden geïntegreerd in het economische en sociale weefsel, en met name bijdragen tot de doelstellingen inzake versterking van de economische en sociale samenhang, door er over te waken dat de positieve effecten van deze diensten niet achterblijven bij de indirecte negatieve effecten op de markten die openstaan voor concurrentie.

In het kader van de toepassing van de mededingingsregels streeft de Commissie in hoofdzaak drie doelstellingen na:

- een doeltreffende werking van de diensten van algemeen belang verzekeren;

- erover waken dat diensten waarvoor in feite de concurrentie buiten de diensten van algemeen belang speelt en waarmee geen algemeen belang na wordt gestreefd, worden aangemerkt als diensten van algemeen belang, en
- erover waken dat de eventuele uitsluitende rechten of financiële vergoedingen die aan met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen worden toegekend, beperkt blijven tot hetgeen nodig is om de beheerders van diensten van algemeen economisch belang in staat te stellen op de betrokken markt, in omstandigheden van financieel evenwicht, de hun toevertrouwde taak te vervullen. Wanneer deze ondernemingen ook actief zijn op de markten die geen diensten van algemeen belang omvatten, dient erover gewaakt te worden dat de rechten of vergoedingen die worden toegekend om het beheer van de diensten van algemeen economisch belang te garanderen, niet negatief uitwerken op de markten die niet behoren tot de diensten van algemeen economisch belang.

Wil de liberalisatie slagen, dan moeten er duidelijke spelregels worden afgesproken - en nageleefd door alle marktpartijen. De voordelen die bepaalde ondernemingen - terecht - ontvangen voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang, mogen geen voordelen gaan vormen die deze ondernemingen in staat stellen deloyaal te concurreren in de meest rendabele geliberaliseerde sectoren. Dergelijke praktijken, die niet noodzakelijk zijn voor de werking van de diensten van algemeen economisch belang, schaden de doeltreffende werking van de economie en zijn strijdig met het algemeen belang. De met het beheer van diensten van algemeen belang belaste ondernemingen mogen natuurlijk wel actief zijn op markten of marktsegmenten buiten de diensten van algemeen economisch belang, maar "de strijd" met andere ondernemingen moet "met gelijke wapens" plaatsvinden.

De Commissie is van oordeel dat een belangrijk deel van deze moeilijkheden kan worden vermeden wanneer er meer transparantie komt bij de toewijzing van diensten van algemeen economisch belang en in de relaties tussen de ondernemingen die deze diensten van algemeen economisch belang beheren, en de overheidsinstanties.

3. JURIDISCHE SITUATIE WAT BETREFT DE VERGOEDINGEN VOOR DE OPENBARE DIENST

De Commissie heeft in haar verslag aan de Europese Raad van Sevilla benadrukt dat de rechtspraak van het Hof van Justitie in verband met de vergoedingen voor de openbare dienst nog geen definitief karakter heeft. In het arrest-Ferring van 22 november 2001¹ lijkt het Hof geneigd te zijn om de toekenning van vergoedingen waarvan het bedrag niet hoger ligt dan hetgeen noodzakelijk is om het beheer van diensten van algemeen economisch belang te vergoeden, niet te beschouwen als de toekenning van voordelen aan de begunstigde ondernemingen, zodat dus ook geen sprake is van staatssteun in de zin van het EG-Verdrag.

¹ Zaak C-53/00.

Drie andere zaken die volledig of ten dele over hetzelfde vraagstuk handelen, zijn nog bij het Hof aanhangig. In één van deze zaken² stelt Advocaat-generaal Léger het Hof voor de Ferring-jurisprudentie te wijzigen, en te oordelen dat de vergoedingen voor de openbare dienst staatssteun vormen, zelfs als daarmee alleen de kosten van de openbare dienst worden vergoed. In de tweede zaak³ stelt Advocaat-generaal Jacobs voor om een onderscheid te maken tussen twee soorten zaken, op basis van de aard van de band tussen de toegekende financiering en de door de Staat opgelegde verplichtingen en op basis van de helderheid waarmee deze verplichtingen werden omschreven. Ten slotte werd in de zaak-Enirisorse SpA de analyse van Advocaat-generaal Jacobs door Advocaat-generaal Stix-Hackl overgenomen⁴.

In de zaak-Altmarkt Trans GmbH heeft het Hof besloten de mondelinge behandeling opnieuw te openen, en werd op 15 oktober 2002 een nieuwe zitting gehouden.

In afwachting van de arresten van het Hof in voornoemde zaken is de Commissie van oordeel dat over het vraagstuk van de vergoedingen voor de openbare dienst geen document kan worden uitgewerkt dat de rechtszekerheid biedt die de lidstaten en de met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen verwachten. Over de punten die niet rechtstreeks verband houden met de juridische kwalificatie van de vergoeding, kunnen de werkzaamheden wel worden voortgezet.

4. STAND VAN DE WERKZAAMHEDEN OP HET GEBIED VAN DE RELATIES TUSSEN DIENSTEN VAN ALGEMEEN ECONOMISCH BELANG EN DE COMMUNAUTAIRE CONCURRENTIEREGELS

Voor 18 december 2002 is een bijeenkomst gepland met de deskundigen uit de lidstaten, op basis van een werkdocument van de diensten van het Directoraat-generaal Concurrentie. Doel daarvan is van gedachten te wisselen over vraagstukken die nadien in detail moeten worden behandeld in het document dat de Commissie zal uitwerken zodra de jurisprudentie van het Hof is geconsolideerd.

De discussie zou meer bepaald over de volgende vijf thema's moeten gaan:

4.1. Definitie diensten van algemeen economisch belang en vrijheid van de lidstaten

Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat, bij gebreke van communautaire regelgeving terzake, de lidstaten over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken om hun diensten van algemeen economisch belang te definiëren, afhankelijk van hun beleidskeuzes, en in overeenstemming met de algemene beginselen uit het Verdrag. Deze vrijheid betekent echter niet dat iedere economische activiteit als dienst van algemeen economisch belang kan worden aangemerkt. Met name dienen doelstellingen van algemeen economisch belang te worden vastgesteld. Van belang is dat de rechtspraak van het Hof ten gronde wordt onderzocht, met het oog op betere voorspelbaarheid en meer rechtszekerheid.

² Zaak C-280/00, Altmarkt Trans GmbH.

³ Zaak C-126/01, GEMO SA.

⁴ Conclusies van 7 november 2002 in gevoegde zaken C-34/01 tot C-38/01.

4.2. Toepassingsbereik van de communautaire regels inzake staatssteun

Ongeacht de evolutie van de rechtspraak van het Hof over de kwalificatie van de vergoedingen voor de openbare dienst, is het van belang aan te geven onder welke voorwaarden eventuele 'overcompensatie' staatssteun kan vormen. In een document van de Commissie moeten de laatste ontwikkelingen op het gebied van rechtspraak en van beschikkingenpraktijk van de Commissie verwerkt zijn, met name wat betreft de criteria "economische activiteiten" en "ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten", die een voorwaarde vormen om de Verdragsregels inzake staatssteun toe te kunnen passen.

4.3. Relaties tussen de lidstaten en de met diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen

Met het oog op rechtszekerheid is maximale transparantie vereist in de relaties tussen de overheidsinstanties en de met diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen. In dit verband dienen de wederzijdse verplichtingen tussen ondernemingen en de Staat die de openbare dienst toewijst, nader te worden omschreven in een officieel document, bijvoorbeeld in een contract.

4.4. De selectieprocedures van met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen

De lidstaten kunnen ervoor opteren zelf de diensten van algemeen economisch belang aan te bieden, of deze toevertrouwen aan ondernemingen. De lidstaten moeten: ofwel de communautaire richtlijnen inzake overheidsopdrachten naleven bij de toewijzing van het contract waarmee een dienst van algemeen economisch belang wordt toegewezen die onder het toepassingsbereik van voormelde richtlijnen valt; ofwel moeten zij, wanneer de voorwaarden voor de toewijzing van de dienst van algemeen economisch belang niet onder voormelde richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen, de algemene beginselen uit het Verdrag in acht nemen, met name wat betreft transparantie, non-discriminatie en concurrentie. De precieze draagwijdte van deze beginselen zou moeten worden aangegeven.

4.5. Financiering van de openbare dienst

Ongeacht de evolutie van de rechtspraak over de vergoeding voor de openbare dienst, staat vast dat de eventuele 'overcompensatie' staatssteun kan vormen. Het is dus van belang voor deze vergoedingen berekeningsmethoden vast te stellen om 'overcompensatie' te voorkomen.

De bijeenkomst van 18 december 2002 is een eerste werkvergadering met de deskundigen uit de lidstaten. Zodra de rechtspraak van het Hof is geconsolideerd, zal een tweede bijeenkomst worden belegd om een nieuw document te onderzoeken waarin ook het vraagstuk van de vergoedingen voor de openbare dienst aan bod moet komen.