

## EUROPESE ECONOMISCHE RUIMTE

## TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA

## BESCHIKKING VAN DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA

van 16 juli 2003

**betreffende een compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen  
(Noorwegen)**

(2004/298/EG)

DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte <sup>(1)</sup>, met name op de artikelen 49 en 61 tot 63 en op bijlage XIII <sup>(2)</sup>,

Gelet op de overeenkomst tussen de EVA-staten betreffende de oprichting van een Toezichthoudende Autoriteit en een Hof van Justitie <sup>(3)</sup>, met name op artikel 24 en artikel 1 van Protocol 3,

Gelet op de richtsnoeren van de Autoriteit voor de toepassing en uitlegging van de artikelen 61 en 62 van de EER-Overeenkomst <sup>(4)</sup>, met name op de hoofdstukken 5, 6 en 15,

Gelet op het besluit van de Autoriteit om de formele onderzoekprocedure <sup>(5)</sup> in te leiden,

Na de belanghebbenden overeenkomstig de bepalingen in hoofdstuk 5 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun <sup>(6)</sup> te hebben verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken, en gezien hun opmerkingen,

<sup>(1)</sup> Hierna „EER-Overeenkomst” te noemen.

<sup>(2)</sup> Met name op de besluiten waarnaar wordt verwezen in punt 4, hoofdstuk I „Binnenlands vervoer” van bijlage XIII van de EER-Overeenkomst (d.w.z. Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB L 156 van 28.6.1969, blz.1), als gewijzigd bij, met name, Verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad van 20 juni 1991 (PB L 169 van 29.6.1991, blz.1)); het besluit waarnaar wordt verwezen in punt 32, hoofdstuk II „Wegvervoer” (d.w.z. Verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad van 16 maart 1992 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen (PB L 74 van 20.3.1992, blz. 1), als gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 11/98 van de Raad van 11 december 1997 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 684/92 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen (PB L 4 van 8.1.1998, blz. 1)); en het besluit waarnaar wordt verwezen in punt 33a, hoofdstuk II „Wegvervoer” (d.w.z. Verordening (EEG) nr. 2454/92 van de Raad van 23 juli 1992 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB L 251 van 29.8.1992, blz. 1), als vervangen door het besluit waarnaar wordt verwezen in punt 33b, hoofdstuk II „Wegvervoer” (d.w.z. Verordening (EG) nr. 12/98 van de Raad van 11 december 1997 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB L 4 van 8.1.98, blz. 10)).

<sup>(3)</sup> Hierna „Toezichtovereenkomst” te noemen.

<sup>(4)</sup> Richtsnoeren voor de toepassing en uitlegging van de artikelen 61 en 62 van de EER-Overeenkomst en artikel 1 van Protocol 3 van de Toezichtovereenkomst, goedgekeurd en gepubliceerd door de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA op 19 januari 1994 (PB L 231 van 3.9.1994; EER-supplement nr. 32 van 3.9.1994), laatstelijk gewijzigd bij Besluit nr. 264/02/COL van 18 december 2002 (nog niet gepubliceerd); hierna „richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun” te noemen.

<sup>(5)</sup> Besluit nr. 381/00/COL van 18 december 2000, gepubliceerd in PB C 125 van 26.4.2001, alsmede het EER-supplement bij het Publicatieblad van de EG nr. 22 van 26.4.2001.

<sup>(6)</sup> Met name punt 5.3.2 van de richtsnoeren.

OVERWEGENDE HETGEEN VOLGT:

## I. FEITEN

### A. PROCEDURE EN CORRESPONDENTIE

#### 1. INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKPROCEDURE

Na een klacht tegen de compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen voerde de Autoriteit een voorlopig onderzoek uit met betrekking tot deze regeling uit hoofde van de EER-regels inzake overheidssteun. Dit onderzoek leidde ertoe dat de Autoriteit bij besluit van 18 december 2000 de formele onderzoekprocedure inleidde tegen de compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen. De Noorse regering werd dezelfde dag bij brief op de hoogte gesteld van dit besluit (doc.nr. 00-9192-D).

Ingevolge punt 5.3.1. (1) van hoofdstuk 5 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun werd de Noorse regering verzocht haar opmerkingen betreffende de inleiding van de formele onderzoekprocedure in te dienen. Daarnaast werden de Noorse autoriteiten verzocht alle informatie te verstrekken die van nut kon zijn om de verenigbaarheid van de compensatieregeling met de EER-regels inzake overheidssteun te beoordelen.

De Autoriteit herinnerde de Noorse regering eraan dat onrechtmatige steun van de ontvangers kon worden teruggevorderd overeenkomstig punt 6.2.3 van hoofdstuk 6 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun indien de Autoriteit de compensatieregeling onverenigbaar met de EER-Overeenkomst zou achten. Tegen deze achtergrond werd de Noorse regering gevraagd een kopie van deze beschikking direct door te sturen naar de ontvangers van de steun.

Nadat de Noorse regering had voorgesteld om de compensatieregeling ook in 2001 voort te zetten, wees de Autoriteit haar op de verplichting te wachten met de tenuitvoerlegging van de steunmaatregelen.

#### 2. OPMERKINGEN EN AANVULLENDE INFORMATIE VAN DE NOORSE REGERING

De Noorse regering maakte haar opmerkingen over de inleiding van de formele onderzoekprocedure kenbaar bij brief van 31 januari 2001, welke op 8 februari 2001 door de Autoriteit werd ontvangen en geregistreerd (doc.nr. 01-1029-A). De Noorse regering beweerde dat de compensatieregeling niet kon worden aangemerkt als „nieuwe steunmaatregel” en in ieder geval niet vooraf hoefde te worden aangemeld omdat deze voldeed aan Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad <sup>(7)</sup>. Derhalve liet de Noorse regering de Autoriteit weten dat betalingen uit hoofde van de compensatieregeling niet zouden worden opgeschort.

Bij brief van 12 april 2001 (doc.nr. 01-2781-D) bevestigde de Autoriteit de ontvangst van dit schrijven en verzocht om aanvullende informatie.

Bij brief van 15 juni 2000, welke op 20 juni 2001 door de Autoriteit werd ontvangen en geregistreerd (doc.nr. 01-4686-A), verstreekte de Noorse regering de verlangde informatie.

<sup>(7)</sup> Overeenkomstig artikel 17, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad zijn de compensaties voor openbare dienstverplichtingen die voortvloeien uit de toepassing van deze verordening niet onderworpen aan de procedure van voorafgaande kennisgeving en dus niet aan de „standstill”-verplichting.

### 3. OPMERKINGEN EN AANVULLENDE INFORMATIE VAN DERDEN

Nadat de formele onderzoekprocedure was ingeleid, maar voordat het besluit in het Publicatieblad werd gepubliceerd, maakte de Noorse Vervoerbond („Transportbedriftenes Landsforening”) haar opmerkingen kenbaar over het besluit tot inleiding van de procedure bij brief van 21 februari 2001, welke op 23 februari 2001 door de Autoriteit werd ontvangen en geregistreerd (doc.nr. 01-1387-A).

De klager werd bij brief van 18 december 2000 (doc.nr. 00-9193-D) op de hoogte gesteld van het feit dat de formele onderzoekprocedure was ingeleid.

Nadat de Autoriteit de opmerkingen betreffende de inleiding van de formele onderzoekprocedure had ontvangen van de Noorse regering, nam zij nogmaals contact op met de klager bij brief van 12 april 2001 (doc.nr. 01-2780-D). In deze brief vatte de Autoriteit samen welke argumenten de Noorse regering had aangevoerd met betrekking tot de inleiding van de formele onderzoekprocedure en verzocht zij de klager zijn standpunten over deze argumenten kenbaar te maken. Daarnaast werd de klager verzocht aanvullende informatie te verstrekken over met name de concurrentie tussen ongeregelde diensten en geregelde diensten (door exploitanten van snelbussen) in Noorwegen. De klager reageerde op dit verzoek bij brief van 21 mei 2001, welke op 23 mei 2001 door de Autoriteit werd ontvangen en geregistreerd (doc.nr. 01-3911-A).

Door derden werden verder geen opmerkingen ingediend binnen de termijn die is vermeld in punt 5.3.2 (1) van hoofdstuk 5 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun <sup>(8)</sup> (26 mei 2001).

### 4. AANVULLENDE INFORMATIE VAN DE NOORSE REGERING BETREFFENDE OPMERKINGEN VAN DERDEN

Bij brief van 12 april 2001 (doc.nr. 01-8453-D) stuurde de Autoriteit de opmerkingen van derden door naar de Noorse regering. Bovendien liet de Autoriteit de Noorse regering weten dat volgens haar de compensatieregeling voor niet-gesubsidieerde busvervoerders niet onder Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad viel. Met betrekking tot een mogelijke rechtvaardiging uit hoofde van de milieुरichtsnoeren benadrukte de Autoriteit tot slot dat de compensatieregeling zou moeten worden beperkt en in principe geleidelijk zou moeten worden afgebouwd; dat de compensatie voor busvervoerders niet hoger mocht zijn dan de kosten voor het werkelijke dieselvebruik op geregelde busroutes; en dat de hoogte van de compensatie verder moest worden beperkt teneinde busvervoerders te stimuleren het dieselvebruik te verlagen. Tegen deze achtergrond werd de Noorse regering verzocht aanvullende informatie te verstrekken.

Bij brief van het ministerie van Vervoer van 31 januari 2002, welke op 5 februari 2002 door de Autoriteit werd ontvangen en geregistreerd (doc.nr. 02-1006-A), reageerde de Noorse regering op de opmerkingen van derden. Zij gaf ook haar mening over de manier waarop de Autoriteit de toepassing van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad had beoordeeld en diende de verlangde informatie in. Bij brief van het ministerie van Vervoer van 4 april 2002, welke op 9 april 2002 door de Autoriteit werd ontvangen en geregistreerd (doc.nr. 02-2573-A), diende de Noorse regering aanvullende opmerkingen in.

### 5. NA DE VOORGESCHREVEN TERMIJN INGEDIENDE OPMERKINGEN VAN DERDEN

Nadat de voorgeschreven termijn voor het indienen van opmerkingen door derden was verstreken (26 mei 2001), ontving de Autoriteit ook nog opmerkingen van de Noorse Vervoerbond (bij fax van 7 februari 2002, welke op dezelfde dag door de Autoriteit werd ontvangen en geregistreerd (doc.nr. 02-1058-A), en bij brief van 9 april 2002, welke op 11 april 2002 door de Autoriteit werd ontvangen en geregistreerd (doc.nr. 02-2557-A)) en van de klager (bij brief van 8 mei 2002, welke op 15 mei 2002 door de Autoriteit werd ontvangen en geregistreerd (doc.nr. 02-3635-A)).

<sup>(8)</sup> Overeenkomstig punt 5.3.2 (1) van hoofdstuk 5 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun kunnen derden binnen een maand na de datum van publicatie hun opmerkingen maken over het inleiden van de onderzoeksprocedure.

## B. BESCHRIJVING VAN DE COMPENSATIEREGELING VOOR SNELBUSSEN

## 1. DE NOORSE DIESELHEFFING: AFSCHAFFING VAN DE VRIJSTELLING VOOR BUSVERVOERDERS

De dieselheffing („autodieselavgift”) werd oorspronkelijk op 1 oktober 1993 ingevoerd (ter vervanging van de kilometerbelasting die in 1978 was ingevoerd) <sup>(9)</sup>. De belasting wordt geheven over het dieselverbruik en het tarief per liter wordt jaarlijks vastgesteld bij besluit van het Noorse parlement <sup>(10)</sup>. Ondernemingen in het personenvervoer werden vrijgesteld van deze heffing (net zoals ze voorheen waren vrijgesteld van de kilometerbelasting). In het aan het parlement voorgelegde wetsvoorstel over milieuheffingen (St. prp. nr. 54 (1997-1998) „Grønne Skatter”) stelde de Noorse regering zich op het standpunt dat de vroegere vrijstelling voor bussen uit milieuoogpunt niet te rechtvaardigen was, omdat zij de bussen vrijstelde van de kosten die voortvloeien uit het gebruik van de weg, ongevallen en milieuverontreiniging en de busvervoerders geen economische prikkel gaf om deze kosten te verminderen. De Noorse regering stelde dan ook voor de vrijstelling van de dieselheffing voor busvervoerders af te schaffen om hen ertoe te bewegen de efficiëntie te verhogen en bij hun investeringsbeslissingen rekening te houden met het milieu.

Vanaf 1 januari 1999 dienden in principe alle ondernemingen in het personenvervoer (dus zowel geregelde <sup>(11)</sup> als ongeregelde <sup>(12)</sup> vervoerdiensten) de dieselheffing te betalen.

## 2. INVOERING VAN COMPENSATIEREGELINGEN

Teneinde te voorkomen dat de concurrentiepositie van het openbaar vervoer (dus het geregelde personenvervoer) verslechterde, werd echter voorgesteld bepaalde categorieën busvervoerders (zogenaamde „tilskuddsberettiget bussdrift” of gesubsidieerde busvervoerders, dus busvervoerders die in aanmerking komen voor directe overheidssteun voor de levering van diensten in geregeld personenvervoer <sup>(13)</sup>) te compenseren voor de kosten ten gevolge van de afschaffing van de vrijstelling. Voor andere categorieën busvervoerders (zogenaamde „ikke-tilskuddsberettiget bussdrift” of niet-gesubsidieerde busvervoerders, dus ondernemingen in geregeld personenvervoer, maar die in dit opzicht niet in aanmerking komen voor overheidssteun <sup>(14)</sup>) werd in het aan het parlement voorgelegde wetsvoorstel over milieuheffingen gesteld dat aan hen geen compensatie zou worden toegekend, omdat zij in staat werden geacht de hogere kosten te dekken door de prijs van het buskaartje te verhogen of hun winstmarges te verlagen. Daarnaast werd aangevoerd dat de afschaffing van de heffingsvrijstelling de busmaatschappijen zou stimuleren efficiënter en milieuvriendelijker te werken.

In navolging van het regeringsvoorstel besloot het parlement in het najaar van 1998 een compensatieregeling voor „gesubsidieerde” busvervoerders in te voeren. Anders dan aanvankelijk was voorzien in het regeringsvoorstel betreffende de hervorming van de milieuheffingen, keurde het Noorse parlement in het voorjaar van 1999 in zijn besluit over de herziene overheidsbegroting voor 1999 (St. prp. nr. 67 (1998-1999)) een aparte compensatieregeling voor de „niet-gesubsidieerde” busvervoerders goed. Deze regeling valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Vervoer (zie St. prp. nr. 1 (1999-2000), hoofdstuk 1330, post 71 „Tilskudd til ekspressbusser”).

<sup>(9)</sup> Wet op de dieselheffing van 8 juni 1993, „Forskrift om avgift på mineralolje til framdrift av motorvogn og om merking av mineralolje”.

<sup>(10)</sup> Zie tabel 2 hieronder voor meer informatie over de geldende tarieven sinds 1999.

<sup>(11)</sup> De term „geregeld vervoer” wordt in deze beschikking gebruikt conform de definitie in artikel 2, lid 1, van Verordening (EG) nr. 12/98 van 11 december 1997 van de Raad tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn.

<sup>(12)</sup> De term „ongeregeld vervoer” wordt in deze beschikking gebruikt conform de definitie in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 12/98 van 11 december 1997 van de Raad tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn.

<sup>(13)</sup> Zie punt C van deze beschikking voor meer informatie over deze categorie busvervoerders.

<sup>(14)</sup> Zie punt C van deze beschikking voor meer informatie over deze categorie busvervoerders.

Met de invoering van de compensatieregelingen voor zowel „gesubsidieerde” als „niet-gesubsidieerde” busvervoerders werden ondernemingen in geregeld personenvervoer zodoende per 1 januari 1999 (gedeeltelijk) gecompenseerd voor de kosten als gevolg van de dieselheffing. Daarentegen moesten andere busvervoerders, waaronder ondernemingen in ongeregeld personenvervoer, de kosten als gevolg van de dieselheffing volledig dragen.

De regels voor de compensatie van exploitanten van snelbussen werden vastgelegd in twee brieven van 21 februari 2000, welke werden gestuurd naar de in aanmerking komende busvervoerders <sup>(15)</sup>.

De hoogte van de compensatie per bedrijf wordt berekend aan de hand van de afstanden die volgens het „routeplan” zijn afgelegd, waarbij een bepaald tarief per kilometer wordt toegepast. Dit tarief staat niet van tevoren vast, maar wordt bepaald wanneer de totale afstanden van alle vergunninghouders zijn vastgesteld <sup>(16)</sup>. Volgens de Noorse regering bedroegen de geldende tarieven voor 1999 en 2000 respectievelijk 1,37 en 1,41 en voor 2001 en 2002 bedroegen de schattingen respectievelijk 1,07 en 0,62 NOK per km.

Bovendien worden ook zogenaamde „positieritten” <sup>(17)</sup> en „steunritten” <sup>(18)</sup> gecompenseerd. Volgens de Noorse autoriteiten werd compensatie in deze gevallen alleen toegewezen wanneer positieritten en steunritten meer dan 10 % van de dienstritten vertegenwoordigden. Bovendien werd ook compensatie toegekend voor „goedgekeurde afwijkingen” van het routeplan <sup>(19)</sup>.

Binnenlands vervoer dat wordt verricht op internationale trajecten („cabotagevervoer”) valt eveneens onder de compensatieregeling. Hierbij wordt verondersteld dat buitenlandse vervoerders die dergelijk cabotagediensten verzorgen, altijd samenwerken met Noorse vervoerders. Voorts wordt aangenomen dat de Noorse vervoerders bij het aanvragen van compensatie ook namens de buitenlandse vervoerders optreden.

### 3. DOELSTELLING VAN HET ONDERHAVIGE ONDERZOEK

De Autoriteit leidde bij besluit van 18 december 2001 de formele onderzoekprocedure in tegen de „compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen” <sup>(20)</sup>. In haar opmerkingen betreffende het besluit tot inleiding van de procedure lichtte de Noorse regering toe dat de ontvangers van de onderzochte steunregeling niet gelijk waren aan „exploitanten van snelbussen”. De term „snelbus” werd door de exploitanten als marketingbegrip gebruikt. Volgens de Noorse regering leverden „exploitanten van snelbussen” in feite zowel „gesubsidieerde” als „niet-gesubsidieerde” diensten. In het licht van deze uitleg wijst de Autoriteit erop dat het onderzoek is gericht op de compensatieregeling voor „niet-gesubsidieerde” ondernemingen in geregeld personenvervoer. De formele onderzoekprocedure is niet gericht op de compensatieregeling voor „gesubsidieerde” busvervoerders.

<sup>(15)</sup> De bepalingen van de compensatieregeling worden gedetailleerder beschreven in het besluit van de Autoriteit tot inleiding van de procedure.

<sup>(16)</sup> Klaarblijkelijk komt dit tarief tot stand door het gehele, voor dit doel uitgetrokken bedrag te delen door het totaal aantal kilometers waarvoor compensatie is aangevraagd.

<sup>(17)</sup> „Positieritten” zijn nodig vóór en na dienstritten, bijvoorbeeld naar en vanaf de garage/remise.

<sup>(18)</sup> „Steunritten” zijn nodig zodat alle personen op een vastgestelde route op elk tijdstip worden opgehaald volgens de dienstregeling.

<sup>(19)</sup> „Goedgekeurde afwijkingen” zijn afwijkingen waarnaar de Noorse regering verwijst in haar antwoord op het verzoek van de Autoriteit om aanvullende informatie van 12 april 2001: „Grotere afwijkingen (van de vastgestelde route) hebben alleen plaatsgevonden als onderdeel van openbaardienstverplichtingen die in de vergunning zijn gedefinieerd.”

<sup>(20)</sup> Deze term werd gebruikt door de Autoriteit in haar besluit tot inleiding van de procedure en is gebaseerd op de titel die de onderzochte regeling heeft in de Noorse staatsbegroting.

### C. BESCHRIJVING VAN JURIDISCHE KADERVOORWAARDEN VOOR GEREGELD PERSONENVERVOER IN NOORWEGEN

#### 1. JURIDISCHE KADERVOORWAARDEN VOOR HET LEVEREN VAN DIENSTEN IN GEREGELD PERSONENVERVOER IN NOORWEGEN

Volgens de Noorse regering vallen alle diensten in geregeld personenvervoer in Noorwegen onder de vervoerwet (Lov om samferdsel 1976 nr. 63) en de regelgeving inzake binnenlands personenvervoer (Forskrift om persontransport i rute innenlands med motorvogn eller fartøy) <sup>(21)</sup>. Alle exploitanten met een vergunning conform paragraaf 3 van de vervoerwet mogen diensten in geregeld personenvervoer verzorgen. Aan de andere kant dienen alle exploitanten met een vergunning zich te houden aan dezelfde voorwaarden voor het leveren van geregeld personenvervoer zoals deze zijn vastgelegd in de vervoerwet en de regelgeving inzake binnenlands personenvervoer. In de regelgeving inzake binnenlands personenvervoer wordt onder andere gesteld dat de vergunningshouder het recht en de plicht heeft om de vervoerdienst te verzorgen waarop de vergunning betrekking heeft. Het routeplan en de tarieven moeten worden goedgekeurd door de bevoegde autoriteiten <sup>(22)</sup>. Indien een exploitant een verzoek indient om de desbetreffende vervoerdienst te beëindigen (bijvoorbeeld om de vervoerdienst op een bepaalde route stop te zetten of de voorwaarden van de vervoerdienst te wijzigen), kunnen de bevoegde autoriteiten de exploitant verplichten de dienst toch voort te zetten. Zij bieden dan een vergoeding aan voor mogelijke verliezen op de desbetreffende route welke niet kunnen worden gefinancierd met de winsten van andere routes (zie paragraaf 19, lid 2, van de regelgeving inzake binnenlands personenvervoer).

#### 2. ONDERSCHIED TUSSEN ZOGENAAMDE „GESUBSIDIEERDE” EN „NIET-GESUBSIDIEERDE” EXPLOITANTEN

De Noorse regering benadrukte dat het onderscheid tussen „gesubsidieerde” en „niet-gesubsidieerde” exploitanten niet was gebaseerd op de vervoerwet of een ander wetsbesluit inzake het verzorgen van geregeld personenvervoer.

De Autoriteit merkt echter op dat „gesubsidieerde” en „niet-gesubsidieerde” exploitanten onder verschillende regels vallen wat betreft de procedure waarmee wordt bepaald wie diensten in geregeld personenvervoer op afzonderlijke routes mogen leveren en wie in aanmerking komen voor directe staatssubsidies voor het leveren van deze vervoerdiensten.

De Autoriteit beschikt over informatie waaruit blijkt dat zogenaamde „gesubsidieerde” exploitanten worden geselecteerd via een aanbestedingsprocedure voor het verzorgen van geregelde vervoerdiensten. Deze diensten worden gecompenseerd uit hoofde van „kaderovereenkomsten” die met de betrokken provincie worden gesloten. De voorwaarden voor de aanbestedingsprocedures, de sluiting van dergelijke overeenkomsten en de toewijzing van compensatie zijn vastgelegd in een regelgeving inzake aanbestedingsprocedures voor lokale vervoerdiensten („Forskrift om anbud i lokal rutetransport”). Anderzijds kunnen busvervoerders een vergunning aanvragen voor het verzorgen van diensten in geregeld personenvervoer op routes waar commercieel vervoer naar verwachting goede mogelijkheden biedt. Deze aanvragen worden beoordeeld door de bevoegde autoriteiten, waarbij rekening wordt gehouden met de behoefte aan vervoer en concurrentie. Busvervoerders die al diensten in geregeld personenvervoer verzorgen op het moment van de aanvraag komen niet in aanmerking voor directe staatssubsidies. Dienovereenkomstig worden ze „niet-gesubsidieerde” busvervoerders genoemd.

### D. BESLUIT VAN DE AUTORITEIT OM DE FORMELE ONDERZOEKPROCEDURE IN TE LEIDEN, OPMERKINGEN VAN NOORWEGEN EN TIJDENS DE PROCEDURE INGEDIENDE OPMERKINGEN VAN DERDEN

In december 2000 besloot de Autoriteit de formele onderzoekprocedure in te leiden tegen de compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen <sup>(23)</sup>. In dit besluit vroeg de Autoriteit zich af of de compensatieregeling verenigbaar was met de werking van de EER-Overeenkomst. Volgens de Autoriteit vormde de in 1999 ingevoerde compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen een „nieuwe steunmaatregel”. Aangezien de compensatieregeling niet bij de Autoriteit was aangemeld overeenkomstig artikel 1, lid 3, van Protocol 3 van de Toezichtovereenkomst, moest deze regeling „om procedurerechten onrechtmatig” worden beschouwd ingevolge hoofdstuk 6 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun. Bovendien twijfelde de Autoriteit eraan of de compensatieregeling met name verenigbaar was met artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst, in combinatie met de milieurichtsnoeren.

<sup>(21)</sup> De Noorse regering verwees in haar opmerkingen naar „aanvullende voorschriften”.

<sup>(22)</sup> Zie hieronder voor een gedetailleerdere beschrijving van de voorwaarden voor diensten in geregeld personenvervoer in Noorwegen.

<sup>(23)</sup> Zie voetnoot 5.



## 1. OVERHEIDSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 61, LID 1, VAN DE EER-OVEREENKOMST

a) **Standpunt van de Autoriteit zoals uiteengezet in het besluit tot inleiding van de procedure**

Op basis van de informatie die tijdens de voorlopige onderzoekprocedure is verkregen, kon de Autoriteit niet uitsluiten dat de compensatieregeling de concurrentiepositie van ondernemingen in het personenvervoer binnen en buiten Noorwegen versterkte, waardoor de kans bestond dat de mededinging werd vervalst en het handelsverkeer tussen de overeenkomstsluitende partijen ongunstig werd beïnvloed.

De voorlopige conclusie van de Autoriteit was gebaseerd op de volgende omstandigheden:

Ondernemingen die van de compensatieregeling profiteren, kunnen zowel geregelde als ongeregelde diensten leveren. Volgens de Autoriteit kon derhalve niet worden uitgesloten dat uitkeringen uit hoofde van de compensatieregeling werden gebruikt voor ongeregelde vervoerdiensten (een dienst die volledig is geliberaliseerd).

Zelfs bedrijven die uitsluitend geregeld vervoer verzorgen, kunnen al te maken krijgen met concurrentieverstorende effecten, omdat „niet-gesubsidieerde” busvervoerders en aanbieders van ongeregeld vervoer tot op zekere hoogte elkaars concurrenten zijn.

Met betrekking tot internationale geregelde vervoerdiensten was de Autoriteit er niet van overtuigd dat de compensatie op basis van niet-selectieve en transparante criteria daadwerkelijk openstond voor buitenlandse vervoerders. Tot slot wees de Autoriteit erop dat een niet-selectieve behandeling van buitenlandse vervoerders op de Noorse markt nadelige gevolgen voor het handelsverkeer niet uitsloot, aangezien Noorse busvervoerders die compensaties ontvangen, ook buiten de Noorse markt kunnen concurreren om geregelde en ongeregelde vervoerdiensten.

b) **Opmerkingen van de Noorse regering betreffende het besluit tot inleiding van de procedure**

In haar opmerkingen met betrekking tot het besluit tot inleiding van de procedure (bij brief van 31 januari 2001) nam de Noorse regering het standpunt in dat de compensatieregeling geen steunmaatregel vormde in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst. De compensatie voor geregelde diensten kon niet van invloed zijn op de concurrentiepositie van ongeregelde diensten aangezien geregelde en ongeregelde diensten zich richten op twee aparte markten die elkaar amper overlappen. Bovendien stelde de Noorse regering dat het handelsverkeer niet nadelig werd beïnvloed door de compensatieregeling, aangezien de compensatie werd toegekend aan alle (binnenlandse en buitenlandse) exploitanten die geregeld in Noorwegen cabotagevervoer verzorgen. Daarnaast werd de compensatie enkel berekend in verhouding tot het aantal kilometers dat in Noorwegen is afgelegd.

c) **Aanvullende informatie van de Noorse regering**

Uit informatie van de Noorse regering bleek dat 49 van de 100 exploitanten die geregelde busdiensten verzorgden in Noorwegen en werden gecompenseerd voor de dieselheffing uit hoofde van de in het geding zijnde compensatieregeling, ook ongeregelde diensten verrichten (dus 49 %). De Noorse regering overlegde ook cijfers waaruit bleek dat in de Noorse branche voor touringcars en autobussen niet-geplande diensten<sup>(24)</sup> normaal gesproken minder dan 15 % van de totale exploitatiekosten van de betrokken ondernemingen uitmaken.

Wat de concurrentie tussen geregelde en ongeregelde diensten betreft legde de Noorse regering bij brief van 15 juni 2001 uit dat deze diensten twee afzonderlijke markten vormden aangezien verschillende wettelijke verplichtingen voor beide vervoeractiviteiten golden (vereiste vergunning voor geregelde maar niet voor ongeregelde diensten; bijkomende verplichtingen ten aanzien van dienstregelingen, frequentie en routeplannen voor geregelde maar niet voor ongeregelde diensten) en de aard van de activiteit verschilde vanuit de klant gezien.

<sup>(24)</sup> Deze term wordt gebruikt door de Noorse regering. De Autoriteit interpreteert de term als verwijzing naar vervoerdiensten anders dan „geregelde vervoerdiensten” in de zin van artikel 2, lid 1, van Verordening (EG) nr. 12/98 van de Raad (zie voetnoot 2).

Volgens de Noorse autoriteiten kan een geregelde dienst alleen een goed alternatief zijn voor een ongeregelde dienst voor een groep passagiers als bijvoorbeeld attracties of hotels langs de opgegeven route liggen. De Noorse regering verklaarde ook dat het voor klanten in bepaalde omstandigheden voordeliger is als ze kunnen kiezen tussen een ongeregelde dienst en een geplande <sup>(25)</sup> dienst. Volgens de Noorse regering zou deze situatie zich normaal gesproken niet snel voordoen en de exploitanten van geregelde busdiensten hebben slechts in zeer beperkte mate de klantengroepen vervoerd die meestal door exploitanten van ongeregelde diensten worden vervoerd.

Bovendien verklaarde de Noorse regering dat de Noorse vervoerwet geregelde busdiensten de mogelijkheid bood om groepen passagiers op te halen binnen een redelijke afstand van de geplande halteplaatsen. Voorzover de regering weet, hebben grotere afwijkingen van de geplande route alleen plaatsgevonden als onderdeel van openbardienstverplichtingen die in de vergunning zijn vastgelegd. Dergelijke verplichtingen kunnen vervoerdiensten naar speciale excursieplaatsen omvatten.

Met betrekking tot de verklaring in het besluit tot inleiding van de procedure dat exploitanten van geregeld busvervoer het recht hebben om tijdens de winterperiode op andere, toeristische bestemmingen te rijden, legde de Noorse regering bovendien uit dat aanvragen voor routeherziening door „niet-gesubsidieerde” busdiensten moesten worden beoordeeld door het ministerie van Vervoer, waarbij rekening werd gehouden met de behoefte en de hieruit voortvloeiende effecten op de mededinging. Ook mochten exploitanten volgens de Noorse regering in principe hun routes niet aanpassen als een groep passagiers daarom vroeg. (Het lijkt echter dat routes kunnen worden herzien op voorwaarde dat de geplande vervoerdiensten niet worden verstoord, dus dat dienstregelingen en halteplaatsen worden gerespecteerd.)

Wat betreft buitenlandse ondernemingen die profiteren van de compensatieregeling, liet de Noorse regering de Autoriteit weten dat er momenteel slechts één exploitant is die regelmatig internationale geregelde cabotagediensten in Noorwegen verzorgt, de Zweedse onderneming Swebus AB. Deze onderneming werkt samen met de Noorse exploitant AS Østfold Bilruter.

De Noorse regering liet de Autoriteit weten dat momenteel 330 communautaire vergunningen zijn afgegeven aan Noorse ondernemingen die buitenlandse vervoerdiensten verrichten <sup>(26)</sup>. Informatie over vergunningen voor geregelde vervoerdiensten zou moeten worden opgevraagd bij de respectieve landen.

#### **d) *Opmerkingen van de Noorse Vervoerbond betreffende het besluit tot inleiding van de procedure***

De Noorse Vervoerbond erkende dat geplande <sup>(27)</sup> diensten concurreerden met ongeregelde diensten en beweerde dat een dergelijke mededinging een integraal onderdeel van het Noorse en Europese vervoerbeleid uitmaakte. De Noorse Vervoerbond beweerde dat wijzigingen in dienstregelingen (door schommelingen in de vraag gedurende het jaar) en de mogelijkheid om groepen op te halen binnen een redelijke afstand van de geplande halteplaatsen inherent waren aan dergelijke diensten en vielen onder Verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad, als gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 11/98 van de Raad. Wat internationale geplande <sup>(28)</sup> diensten betreft verklaarde de Noorse Vervoerbond dat buitenlandse exploitanten net zo werden behandeld als binnenlandse exploitanten. Wat de toepasselijkheid van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst op de in het geding zijnde compensatieregeling betreft voerde de Noorse Vervoerbond bij brief van 9 april 2002 aan dat alleen geregelde vervoerdiensten in Noorwegen profiteerden van deze regeling. De mededingingsregels zouden derhalve niet van toepassing zijn op de in het geding zijnde compensatieregeling.

<sup>(25)</sup> Deze term wordt gebruikt door de Noorse regering. De Autoriteit interpreteert de term als verwijzing naar „geregelde vervoerdiensten” in de zin van artikel 2, lid 1, van Verordening (EG) nr. 12/98 van de Raad (zie voetnoot 2).

<sup>(26)</sup> De Noorse regering heeft echter niet aangegeven hoeveel van deze vergunningen zijn afgegeven aan busvervoerders waarop het onderhavige onderzoek betrekking heeft.

<sup>(27)</sup> Deze term wordt gebruikt door de Noorse Vervoerbond. De Autoriteit interpreteert de term als verwijzing naar „geregelde vervoerdiensten” in de zin van artikel 2, lid 1, van Verordening (EG) nr. 12/98 van de Raad (zie voetnoot 2).

<sup>(28)</sup> Deze term wordt gebruikt door de Noorse Vervoerbond. De Autoriteit interpreteert de term als verwijzing naar „internationale geregelde vervoerdiensten” in de zin van artikel 3, lid 3, van Verordening (EG) nr. 12/98 van de Raad (zie voetnoot 2).



e) **Opmerkingen van de klager**

Naar mening van de klager waren „niet-gesubsidieerde” busvervoerders concurrenten van de touringcarbedrijven. In dit verband wees de klager op bepaalde routes die werden afgelegd door zowel „niet-gesubsidieerde” busvervoerders als touringcarbedrijven en waarbij beide exploitanten concurreerden om dezelfde groep klanten (bijvoorbeeld routes van snelbussen naar de luchthaven van Oslo, waarbij exploitanten van geregelde vervoerdiensten concurreren met exploitanten van touringcars).

Bovendien stelde de klager dat de routes van geplande busdiensten mochten worden aangepast — in tegenstelling tot wat de Noorse regering alsmaar beweerde — om groepen personen naar toeristengebieden te brengen, een kenmerkende activiteit van toeristenbussen. (In dit verband verwees de klager naar de Valdresbussen op de route Oslo-Beitostølen, „een typisch toeristengebied”. Als andere voorbeelden noemde de klager de routes Oslo-Trysil, Oslo-Hemsedal en Oslo-Geilo.) Dergelijke afwijkingen van het routeplan zouden leiden tot overlappende diensten.

Bovendien zouden „niet-gesubsidieerde” busvervoerders worden gecompenseerd voor steun- en positieritten. Beide activiteiten zouden door deze busvervoerders worden uitgevoerd om vervoerdiensten te bieden die met de klager concurreren. (In dit verband wees de klager met name op de route Valdres-Oslo. Op de terugreis en tijdens positieritten zouden busvervoerders groepen passagiers meenemen naar toeristische locaties.)

Tot slot benadrukte de klager dat „niet-gesubsidieerde” busvervoerders worden gecompenseerd voor geregeld personenvervoer op routes waarop busvervoerders met een vergunning tegelijkertijd goederen vervoeren.

f) **Opmerkingen van de Noorse regering betreffende de opmerkingen van derden**

De beweringen van de klager dat op sommige routes exploitanten van zowel geregeld als ongeregeld busvervoer reden en dat exploitanten van geregeld busvervoer routes konden aanpassen om groepen in toeristengebieden te kunnen afzetten, werden niet betwist door de Noorse regering (zie haar brief van 31 januari 2002). Er werd echter verwezen naar de controlemechanismen die uit hoofde van de compensatieregeling in het leven waren geroepen. Deze moesten ervoor zorgen dat uitkeringen niet zouden worden misbruikt ten behoeve van toeristische activiteiten van een exploitant en dat de compensatie alleen zou worden toegekend voor afstanden volgens de opgegeven routes en dienstregelingen. Wat goederenvervoer betreft liet de Noorse regering de Autoriteit weten dat volgens de informatie van de Noorse Bond van Vervoerondernemingen de winst uit goederenvervoer „waarschijnlijk minder dan 1 %” van de winst uit geregeld vervoer bedroeg.

Met betrekking tot de effecten van de compensatieregeling op steunritten, positieritten en goedgekeurde afwijkingen van de routeplannen zoals vastgelegd in de vergunning verklaarde de Noorse regering dat in 1999 het aantal gecompenseerde steun- en positieritten overeenkwam met minder dan 4 % van de dienstritten. Op basis van deze cijfers was de Noorse regering van mening dat de mededinging amper werd beïnvloed door het feit dat steun- en positieritten onder de regeling vielen. De Noorse regering bevestigde dat goedgekeurde afwijkingen <sup>(29)</sup> ook werden gecompenseerd.

<sup>(29)</sup> „Goedgekeurde afwijkingen” zijn afwijkingen waarnaar de Noorse regering verwijst in haar antwoord op het verzoek van de Autoriteit om aanvullende informatie van 12 april 2001: „Grotere afwijkingen (van de vastgestelde route) hebben alleen plaatsgevonden als onderdeel van openbardienstverplichtingen die in de vergunning zijn gedefinieerd. Dergelijke verplichtingen kunnen vervoerdiensten naar speciale excursieplaatsen omvatten.”

## 2. KENNISGEVINGSPLICHT EN „STANDSTILL”-VERPLICHTING

### a) *Standpunt van de Autoriteit zoals uiteengezet in het besluit tot inleiding van de procedure*

In het besluit tot inleiding van de procedure nam de Autoriteit het standpunt in dat de desbetreffende compensatieregeling een „nieuwe steunmaatregel” vormde. De Autoriteit was van mening dat de compensatieregeling niet kon worden aangemerkt als „bestaande steunmaatregel” in de zin van hoofdstuk 7, punt 7.2(1), eerste streepje, van de door haar vastgestelde richtsnoeren inzake overheidssteun, aangezien de voorgenoemde uitkeringen niet waren gebaseerd op wetgeving die al van kracht was toen de EER-Overeenkomst in werking trad. (Nadat de vrijstelling van de dieselheffing voor busvervoerders was afgeschaft per 1 januari 1991, werd de compensatieregeling voor zogenaamde „niet-gesubsidieerde” busvervoerders ingevoerd.) Bovendien werd de compensatie vastgesteld volgens specifieke regels, die de betrokken busvervoerders gedeeltelijk werden medegedeeld in twee brieven van 21 februari 2000. Deze regels vormden een nieuw juridisch kader voor het verlenen van steun aan bepaalde exploitanten van geregeld busvervoer. De compensatie kon daarom niet worden gezien als voortzetting van een heffingsvrijstelling die bij een andere wet was geregeld.

### b) *Opmerkingen van de Noorse regering betreffende het besluit tot inleiding van de procedure*

In haar opmerkingen met betrekking tot de inleiding van de formele onderzoekprocedure vond de Noorse regering het irrelevant dat de compensatieregeling een nieuw juridisch kader vormde. Wanneer moest worden vastgesteld of een maatregel een „nieuwe steunmaatregel” of een „bestaande steunmaatregel” vormde, was doorslaggevend of extra geld werd toegekend en nieuwe begunstigden werden opgenomen. In dit opzicht beweerde de Noorse regering dat de compensatieregeling minder uitgebreid was (zowel wat geld als in aanmerking komende ondernemingen betrof) dan de vorige fiscale vrijstelling: volgens de Noorse regering werd bij het vaststellen van de hoogte van de compensatie voor 1999 uitgegaan van een daling van 6 % in het brandstofverbruik. Bovendien werd de compensatieregeling beperkt tot exploitanten van geregeld vervoer, terwijl de vorige fiscale vrijstelling gold voor alle busvervoerders, dus ook voor exploitanten van ongeregeld busvervoer.

## 3. BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID UIT HOOFDE VAN VERORDENING (EEG) NR. 1191/69 VAN DE RAAD

### a) *Standpunt van de Autoriteit zoals uiteengezet in het besluit tot inleiding van de procedure*

Hoewel de Noorse regering zich hierop niet had beroepen gedurende het voorlopige onderzoek, beoordeelde de Autoriteit of Verordening nr. 1191/69 van toepassing zou kunnen zijn. Afgaande op de informatie waarover zij beschikte, kwam de Autoriteit tot de voorlopige conclusie dat „de compensatie voor „niet-gesubsidieerde”, busvervoerders buiten de werkingssfeer van Verordening nr. 1191/69 [lijkt] te vallen, aangezien de voor de regeling in aanmerking komende vervoerders ogenschijnlijk niet hoeven te voldoen aan de openbaredienstverplichtingen als omschreven in artikel 2 van voornoemde verordening”. Voorts was de Autoriteit van mening dat „uit de twee brieven van 21 februari 2000 waarin de regels voor de compensatiebetalingen uiteen worden gezet, [bleek] dat de steun voor deze categorie vervoerders niet is vastgesteld volgens de procedure van Verordening nr. 1191/69 (met name artikel 9 en volgende)”.

### b) *Opmerkingen van de Noorse regering betreffende het besluit tot inleiding van de procedure*

In haar opmerkingen met betrekking tot de inleiding van de formele onderzoekprocedure beweerde de Noorse regering dat de compensatieregeling onder Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad zou vallen.

Volgens de Noorse regering vielen alle diensten in geregeld personenvervoer in Noorwegen binnen de werkingssfeer van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad. De Noorse regering stelde dat zowel „gesubsidieerde” als „niet-gesubsidieerde” busvervoerders onder dezelfde juridische kadervoorwaarden vallen. In de Noorse vervoerwet werd geen onderscheid gemaakt tussen deze twee groepen. Derhalve zag de Noorse regering geen reden om beide typen ondernemingen afzonderlijk te beoordelen. Ervan uitgaande dat de compensatie voor zogenaamde „gesubsidieerde” busvervoerders volgens de Autoriteit niet in strijd was met de EER-Overeenkomst, beweerde de Noorse regering dat de compensatie voor zogenaamde „niet-gesubsidieerde” busvervoerders ook als verenigbaar met de EER-Overeenkomst moest worden beschouwd.

De Noorse regering benadrukte dat het onderscheid tussen beide typen ondernemingen was gemaakt voordat de fiscale vrijstelling werd afgeschaft, op basis van verwachtingen welke routes commercieel haalbaar waren. Na deze afschaffing veranderde de commerciële situatie van zogenaamde „niet-gesubsidieerde” busvervoerders. Volgens de Noorse autoriteiten was het duidelijk dat „niet-gesubsidieerde” busvervoerders niet per definitie openbaredienstverplichtingen in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden op zich zouden nemen als vóór 1 januari 1999 indien ze niet waren vrijgesteld van de dieselheffing.

Volgens de Noorse regering bevatte de vervoerwet („Lov om samferdsel 1976 nr. 63”) en de regelgeving inzake binnenlands personenvervoer (Forskrift om persontransport i rute innenlands med motorvogn eller fartøy) een aantal voorwaarden voor de levering van diensten in geregeld personenvervoer waaraan openbaredienstverplichtingen waren verbonden: <sup>(30)</sup>

- De vervoerder is onvoorwaardelijk verplicht om personen te vervoeren, behalve in gevallen van overmacht (paragraaf 7).
- De vervoerder dient voldoende bussen in te zetten om te kunnen voorzien in de normale vraag en indien mogelijk ook de buitengewone vraag die wordt voorzien (paragraaf 8).
- De routeplannen moeten worden goedgekeurd door de bevoegde autoriteit. Alle informatie over dienstregelingen, beginpunten, tussenliggende halteplaatsen en eindbestemming moeten duidelijk worden gepubliceerd (paragraaf 10).
- Tarieven en kortingen moeten worden goedgekeurd door de bevoegde autoriteit (paragraaf 11).
- De vervoerder moet kaartjes, kaartjesautomaten en andere uitrusting gebruiken die zijn goedgekeurd door de bevoegde autoriteit (paragraaf 12).
- De bevoegde autoriteit heeft het recht om te bepalen welke eindpunten, halteplaatsen en exacte wegen dienen te worden gebruikt voor de routes (paragraaf 13).
- De bevoegde autoriteit kan bepalen dat passagiers vooraf zitplaatsen mogen reserveren (paragraaf 15).
- De vervoerder moet bushaltes voorzien van informatieborden.

Daarnaast wordt gesteld dat op veel routes die langs spoorwegen lopen, geen passagiers in de buurt van stations mogen worden opgehaald, hetgeen een openbaredienstverplichting voor de betrokken exploitanten zou zijn.

Volgens de Noorse autoriteiten spreekt het voor zich dat een verplichte dienst uit hoofde van de vervoerwet en de regelgeving inzake binnenlands personenvervoer tot hogere kosten leidt dan een dienst op zuiver commerciële basis en dat inkomsten teruglopen door met name de beperkingen ter bescherming van de spoorwegdiensten.

Ten aanzien van de bezorgdheid van de Autoriteit dat de compensatieregeling voor snelbussen niet voldeed aan de bepalingen van artikelen 10 tot en met 13 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad, aangezien de compensatie niet was berekend volgens de in deze Verordening vastgestelde criteria, merkten de Noorse autoriteiten op dat deze verschillen niet van invloed zouden zijn op de verenigbaarheid van de compensatieregeling met de Verordening. De toegewezen uitkering zou namelijk nog steeds vallen binnen het bereik dat uit hoofde van de Verordening is toegestaan.

De Noorse regering wees ook op compensatieregelingen die in andere EU-lidstaten werden gebruikt en waartegen de Europese Commissie geen bezwaar had. (In dit verband wees zij met name op een ontheffing van de dieselbelasting in Denemarken voor geplande busdiensten.) Zij beweerde dat Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad niet al te nauwkeurig door de Commissie was geïnterpreteerd en concludeerde dat alle kosten als gevolg van openbaredienstverplichtingen terugvorderbaar waren volgens deze soepele benadering van de Commissie.

<sup>(30)</sup> Er wordt verwezen naar de relevante bepalingen in de regelgeving inzake binnenlands personenvervoer.

c) *Aanvullende opmerkingen van de Noorse regering*

In antwoord op haar brief van 30 oktober 2001, waarin de Autoriteit haar twijfels uitte over de toepassing van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad, herhaalde de Noorse regering haar standpunt dat de voorwaarden in de vervoerwet en de regelgeving inzake binnenlands personenvervoer openbaredienstverplichtingen vormden die aan de desbetreffende busvervoerders werden opgelegd. Als antwoord op het argument van de Autoriteit dat niet kon worden gesteld dat deze voorwaarden per definitie werden opgelegd aan de betrokken busvervoerder, aangezien deze een vergunning voor een specifieke dienst op een bepaalde route had aangevraagd, stelde de Noorse regering dat vervoerders niet eenzijdig in de vergunningen vastgelegde normen op het gebied van continuïteit, regelmaat en capaciteit konden aanpassen aan veranderde financiële omstandigheden (in dit geval de afschaffing van de vrijstelling van de dieselheffing). Aanvragen voor de wijziging van tarieven, dienstregelingen en routes werden niet altijd goedgekeurd. Voorzover de aanvragen om bepaalde voorwaarden te wijzigen niet werden gehonoreerd, zou dit moeten worden beschouwd als een openbaredienstverplichting die aan de betrokken vervoerder werd opgelegd. De Noorse regering verklaarde ook dat sommige diensten in geregeld personenvervoer waarschijnlijk niet meer winstgevend zouden zijn nadat de eerdere vrijstelling van de dieselheffing was afgeschaft. Hierdoor zouden sommige vervoerders waarschijnlijk hun diensten moeten stopzetten. Andere vervoerders zouden worden gedwongen de tarieven te verhogen en/of het aantal ritten te verlagen om winst te kunnen blijven maken. Volgens de Noorse regering was het onacceptabel dat lijnen zouden worden opgeheven of tarieven zouden worden verhoogd doordat de vrijstelling van de dieselheffing werd opgeheven.

De Noorse regering verklaarde dat volgens de Vervoerbond ongeveer 25 lijnen mogelijk zouden wegvallen zonder de compensatieregeling. Bovendien zouden de tarieven op de overige lijnen naar verwachting stijgen met ongeveer 15 %. Toen de Autoriteit vroeg naar verificerbare informatie in dit verband, antwoordde de Noorse regering dat zij geen moment eraan twijfelde dat de afschaffing van de compensatieregeling zou leiden tot de stopzetting van enkele lijnen en/of de stijging van tarieven gezien de marginale winsten van sommige vervoerders. Pas na de daadwerkelijke afschaffing van de regeling zou duidelijk worden welke diensten precies zouden worden stopgezet of op welke routes de tarieven zouden stijgen.

Wat de kosten als gevolg van deze verplichtingen betreft wordt bovendien verwezen naar de opmerkingen van de Vervoerbond (en met name bijlage II bij de brief). Deze bijlage bevat ramingen voor de financiële gevolgen van de openbaredienstverplichtingen. Volgens de Noorse regering biedt de compensatieregeling geen ruimte voor overcompensatie. Meestal werd de compensatie op een niveau gehouden dat ver onder de werkelijke kosten van de dieselheffing lag. De Noorse regering erkende echter dat zij niet beschikte over concrete, verificerbare informatie over de exacte kosten van de openbaredienstverplichting.

d) *Opmerkingen van de Noorse Vervoerbond*

Volgens de Noorse Vervoerbond waren de openbaredienstverplichtingen in de vervoerwet en de regelgeving inzake binnenlands personenvervoer in dezelfde mate van toepassing op alle diensten in binnenlands gepland busvervoer (of deze nu „niet-gesubsidieerd” of „gesubsidieerd” werden genoemd), zodat beide diensten evenveel recht op compensatie zouden moeten hebben.

Verordening (EEG) nr. 1191/69 zou geen enkele bepaling bevatten waaruit zou blijken dat rendabele en onrendabele diensten verschillend moesten worden benaderd wat openbaredienstverplichtingen en compensatie betreft.

Volgens de Noorse Vervoerbond is de rechtsgeldigheid van fiscale vrijstellingen als praktische manier om openbaredienstverplichtingen te compenseren nooit ter discussie gesteld door een EG-lidstaat of de Europese Commissie zelf. Fiscale vrijstellingen in diverse vormen worden zelfs vaak overal in de EU gebruikt om het openbaar vervoer te compenseren. Volgens de Noorse Vervoerbond is Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad niet alleen van toepassing op directe uitkeringen, maar ook op indirecte steunmaatregelen, zoals vrijstelling van BTW en van de heffing op minerale olie. Zij wijst erop dat uit praktische en bestuurlijke overwegingen voor de desbetreffende steunmaatregel is gekozen naast een meer gecompliceerd systeem van directe compensatie via bedrijfssubsidies. De indirecte steunmaatregel via compensatie voor de heffing op minerale olie werd als verenigbaar beschouwd met artikel 3, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad, waarin wordt gesteld dat de bevoegde instantie de oplossing dient te kiezen die de laagste kosten voor de gemeenschap meebrengt.

De Noorse Vervoerbond gaf toe dat formeel gezien het Noorse stelsel voor restitutie van brandstofbelasting niet direct was gerelateerd aan de werkelijke kosten als gevolg van de opgelegde openbaredienstverplichtingen. Zolang er echter geen sprake was van overcompensatie en de benodigde maatregelen werden getroffen om dit te voorkomen, zou de verenigbaarheid met de artikelen 10 tot en met 13 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad louter theoretisch van aard zijn.

De Noorse Vervoerbond overlegde een lijst met verplichtingen in de relevante juridische documenten alsmede verschillende vergunningen met beperkingen ten aanzien van de dienstverlening op bepaalde delen van de route waarvoor een vergunning was verleend. Volgens de Noorse Vervoerbond leidden de verschillende verplichtingen tot hogere kosten dan wanneer de diensten louter op commerciële basis zouden zijn uitgevoerd en tot lagere inkomsten doordat de dienstverlening werd beperkt langs delen van de routes om de spoorwegen te beschermen. Volgens de Noorse Vervoerbond zouden de twijfels van de Autoriteit doordat de Noorse autoriteiten niet hadden aangetoond in hoeverre de desbetreffende exploitanten voor meer verplichtingen en kosten werden gesteld dan wanneer ze diensten louter om commerciële redenen zouden aanbieden, zuiver theoretisch zijn. De desbetreffende exploitanten konden nooit geregelde vervoerdiensten bieden zonder openbaredienstverplichtingen. Wat betreft de twijfels van de Autoriteit of de beperking van de dienstverlening langs spoorlijnen moest worden aangemerkt als openbaredienstverplichting, stelde de Noorse Vervoerbond dat uit Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad volgde dat er sprake was van een openbaredienstverplichting wanneer lagere inkomsten werden opgelegd. In dit opzicht merkte de bond op dat overal in Europa compensaties voor dergelijke verplichtingen werden gebruikt bij de berekening van openbaredienstverplichtingen.

De Noorse Vervoerbond overlegde ramingen voor de financiële gevolgen van openbaredienstverplichtingen voor geplande busdiensten in Noorwegen (afhankelijk van de compensatieregeling van het ministerie van Vervoer). Volgens de bond zou de negatieve waarde van de verschillende verplichtingen hoger zijn dan de restitutie van brandstofbelasting. Zelfs als er sprake zou zijn van enige mate van overcompensatie, waren dergelijke voordelen voor het openbaar vervoer inherent aan het openbaarvervoerbeleid in de gehele EER.

Op basis van de berekeningen en overwegingen in bijlage II bij de opmerkingen van de Noorse Vervoerbond kunnen de financiële gevolgen van openbaredienstverplichtingen als volgt worden samengevat <sup>(31)</sup>.

Tabel 1

Voorwaarden/verplichtingen	Geraamde extra kosten
— Onvoorwaardelijke verplichting tot personenvervoer	n.b.
— Inzet van voldoende bussen	n.b.
— Uitrusting van bushaltes met informatieborden en andere items	n.b.
— Verplichting om financiële en statistische gegevens te verstrekken	n.b.
— Publicatie in het „Rutebok for Norge”	0,1 miljoen NOK <sup>(1)</sup>
— Speciale tarieven en kortingen	30 miljoen per jaar NOK
— Verplichting om specifieke eindstations te gebruiken	13 miljoen per jaar NOK <sup>(2)</sup>

<sup>(31)</sup> Opgemerkt zij dat de Noorse Vervoerbond alleen de geraamde extra kosten voor bepaalde verplichtingen en ondernemingen heeft overgelegd. Indien informatie ontbreekt, is dit door de Autoriteit aangegeven met „n.b.”.

Voorwaarden/verplichtingen	Geraamde extra kosten
— Hoge kosten door het gebruik van verplichte routes in bepaalde regio's	0,5 miljoen per jaar NOK <sup>(3)</sup>
— Verminderde bedrijfsefficiëntie door opgelegde dienstregelingen, beperkingen in het aantal vertrekkende bussen en dienstperioden, hoofdzakelijk om spoorwegen te beschermen	De Noorse Vervoerbond gaf geen algemene ramingen. Zij wees op één voorbeeld waarbij een exploitant overdag geen busvervoer mocht bieden. (De kosten voor dit specifieke geval werden geraamd op 0,5 miljoen per jaar NOK.)
— Inkomstenderving door beperkingen in de dienstverlening, meestal om spoorwegen tegen mededinging te beschermen op vergelijkbare routes	De Noorse Vervoerbond stelde dat de financiële gevolgen onmogelijk konden worden berekend. Zij verklaarde echter dat de inkomstenderving hoger zou zijn dan de extra kosten die hierboven zijn berekend.

<sup>(1)</sup> Heeft betrekking op de publicatie van het routeplan van de dienstregeling voor NOR-WAY-snelbussen.

<sup>(2)</sup> Er werd gewezen op het verplichte gebruik van specifieke eindstations in Oslo, Trondheim, Kristiansand, Arendal, Stavanger, Haugesund, Bergen, Elverum, Fagernes en Otta. Ramingen hadden echter alleen betrekking op gebruikerstarieven van eindstations in Oslo en gedeeltelijk in Trondheim.

<sup>(3)</sup> Ramingen hadden alleen betrekking op langeafstandsdiensten vanaf Oslo naar Zuid- en West-Noorwegen. De ramingen voor extra kosten werden alleen verstrekt voor deze routes. De bond gaf echter aan dat vergelijkbare kosten ook zouden optreden in andere regio's, met name in belangrijke stedelijke gebieden. In dit verband wees de bond ook op de inkomstenderving die voortvloeide uit het verbod om busdiensten met stadscentra te verzorgen. Hiervoor gaf zij echter geen ramingen.

Naast deze ramingen gaf de Noorse Vervoerbond voorbeelden van bepaalde exploitanten van snelbussen en de voorwaarden waaronder bepaalde routes werden uitgevoerd.

De Noorse Vervoerbond benadrukte hoe belangrijk de Noorse snelbussen waren voor afgelegen en dunbevolkte districten in Noorwegen, waar geen alternatief openbaar vervoer beschikbaar is.

Tot slot stelde de Noorse Vervoerbond dat een besluit van de Autoriteit dat de compensatieregeling voor één categorie busvervoerders met een vergunning niet verenigbaar zou zijn met de EER-Overeenkomst, in strijd zou zijn met artikel 61 en mogelijk artikel 59 van de EER-Overeenkomst alsmede artikel 9 van Verordening (EEG) nr. 1017/68 van de Raad betreffende mededingingsregels op het gebied van het vervoer <sup>(32)</sup>. Bovendien wees de Noorse Vervoerbond de Autoriteit op het feit dat volgens het gewijzigd voorstel voor een nieuwe Verordening betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbarediensteisen en de gunning van openbaredienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren <sup>(33)</sup>, de regels voor de berekening van openbaredienstverplichtingen uit hoofde van artikel 1 in bijlage I niet golden voor uitzonderingen op sommige of alle financiële effecten van een brandstofheffing. Hiermee zou de Europese Commissie proberen ervoor te zorgen dat de kwestie rond de brandstofheffing niet meer viel onder de regelgeving waarmee de compensatie voor openbaredienstverplichtingen werd geregeld. De Noorse Vervoerbond vond dit een belangrijk element waarmee rekening moest worden gehouden in het huidige onderzoek.

#### e) *Opmerkingen van de klager*

Naar mening van de klager gelden openbaredienstverplichtingen niet voor „niet-gesubsidieerde” busvervoerders. Met name op routes waarop ook treinen rijden, zouden de spoorwegdiensten vervoerdiensten van algemeen belang leveren. Er bestond geen extra noodzaak om langs deze routes snelbussen in te zetten.

<sup>(32)</sup> Verordening (EEG) nr. 1017/68 van de Raad van 19 juli 1968 houdende de toepassing van mededingingsregels op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB L 175 van 23.7.1968, blz. 1).

<sup>(33)</sup> COM (2002) 107 def. van 21.2.2002.



#### 4. VERENIGBAARHEID VAN DE COMPENSATIEREGELING UIT HOOFDE VAN DE MILIEURICHTSNOEREN

##### a) *Standpunt van de Autoriteit zoals uiteengezet in het besluit tot inleiding van de procedure*

In haar besluit tot inleiding van de procedure nam de Autoriteit het standpunt in dat de Noorse autoriteiten niet hadden aangetoond dat de compensatieregeling voldeed aan de voorwaarden van de milieurichtsnoeren wat betreft de hoogte van de compensatie, het tijdelijke en degressieve karakter van de steunmaatregel en de noodzaak om met de steunmaatregel verloren concurrentievermogen te compenseren.

###### (1) *Mogelijke overcompensatie*

In haar besluit tot inleiding van de procedure erkende de Autoriteit dat „een afname van de compensatie in vergelijking met de vroegere ondersteuning in de vorm van een heffingsvrijstelling, erop zou kunnen duiden dat de compensatie onder de kosten in verband met de dieselheffing blijft.” De Autoriteit was echter van mening dat niet kon worden uitgesloten dat exploitanten uit hoofde van de compensatieregeling een hoger bedrag ontvingen dan hun daadwerkelijke kosten ten gevolge van de dieselheffing.

###### (2) *Stimulerend effect: tijdelijk en degressief karakter van de compensatieregeling*

Wat het tijdelijke karakter van de compensatieregeling betreft merkte de Autoriteit in haar besluit tot inleiding van de procedure op dat deze regeling niet tot een bepaalde tijd was beperkt. Met betrekking tot de stimulerende effecten van de compensatieregeling was de Autoriteit bevreesd dat „er geen duidelijke signalen [zijn] die wijzen op een vermindering van de overheidssteun in de toekomst die busvervoerders ertoe zou nopen hun brandstofverbruik omlaag te brengen.”

De Autoriteit tekende echter ook aan dat de Noorse autoriteiten geen „informatie hebben verstrekt, aan de hand waarvan de Autoriteit had kunnen nagaan of de uit hoofde van deze regeling verleende steun ook daadwerkelijk gestaag is verminderd sinds de invoering van de maatregel en in vergelijking met de situatie van vóór de afschaffing van de heffingsvrijstelling in 1999.”

Tot slot vreesde de Autoriteit dat „zonder enige informatie over de hoogte van de steun die in het kader van de compensatieregeling is verleend, niet goed valt na te gaan of er een voldoende stimulerend effect van de regeling uitgaat.”

###### (3) *Noodzaak om verloren concurrentievermogen te compenseren*

Wat de compensatieregeling voor zogenaamde „niet-gesubsidieerde” busvervoerders in tegenstelling tot zogenaamde „gesubsidieerde” busvervoerders betreft, die beide geregelde vervoerdiensten leveren, merkte de Autoriteit in haar besluit tot inleiding van de procedure op dat in het oorspronkelijke regeringsvoorstel over milieuheffingen werd gesteld dat geen compensatie nodig zou zijn omdat deze „niet-gesubsidieerde” busvervoerders in staat werden geacht de hogere kosten te dekken door de prijs van het buskaartje te verhogen of hun winstmarges te verlagen. Derhalve vroeg de Autoriteit zich ten eerste af of de compensatieregeling wel echt nodig was.

##### b) *Opmerkingen van de Noorse regering*

###### (1) *Mogelijke overcompensatie*

De Noorse regering voerde aan dat de compensatieregeling was beperkt tot de extra kosten als gevolg van de ingevoerde dieselheffing. Bovendien liet zij de Autoriteit weten dat de hoogte van de compensatie werd berekend op basis van het brandstofverbruik van de zuinigste voertuigen. Overcompensatie zou alleen mogelijk zijn als een exploitant van snelbussen minder dan 0,31 liter per km zou verbruiken. Als uitkeringen uit hoofde van de compensatieregeling meer zouden bedragen dan het verbruik op basis van de zuinigste voertuigen, zouden deze niet worden uitbetaald. Bovendien wees de Noorse regering erop dat sommige kosten van busvervoerders niet volledig werden gecompenseerd, zoals steun- en positieritten.

De Noorse autoriteiten overlegden de volgende cijfers voor de compensatie uit hoofde van de in het geding zijnde regeling.

Tabel 2

		1998	1999	2000	2001	2002
A	Uit hoofde van hoofdstuk 1330, post 71 toegewezen bedragen (NOK)	n.b.	71 miljoen	75,4 miljoen	50 miljoen	29 miljoen
B	Daadwerkelijk uitgegeven bedragen (NOK)	n.b.	64 miljoen	66 miljoen (raming)	50 miljoen (raming)	29 miljoen (raming)
C	Inkomsten uit dieselheffing in verband met alleen geregeld personenvervoer dat door niet-gesubsidieerde busvervoerders wordt verzorgd (NOK) (inclusief BTW)	n.b.	Meer dan 64 miljoen	Meer dan 66 miljoen	Meer dan 53 miljoen	Meer dan 51 miljoen
D=B/C	Bestede compensatie als percentage van inkomsten uit dieselheffing	n.b.	Meer dan 100 %	Meer dan 100 %	Meer dan 100 %	Meer dan 100 %
E	Dieselverbruik (liters per km) <sup>(1)</sup>	0,315 (raming)	0,315 (raming)	0,315 (raming)	0,315 (raming)	0,31 (raming)
F	Dieselheffing exclusief BTW (NOK per liter)	3,43	3,54	3,74 (per 1 juli: 3,54)	3,04 (per 1 juli: 2,72)	2,77
	Dieselheffing inclusief BTW (NOK per liter)	4,22	4,35	4,6 (per 1 juli: 4,35)	3,77 (per 1 juli: 3,37)	3,43
G	Compensatie (NOK per km)	n.b.	1,37	1,41	1,07 (raming)	0,62 (raming)

<sup>(1)</sup> Volgens de Noorse regering vertegenwoordigen deze cijfers het brandstofverbruik van de zuinigste voertuigen.

(2) *Noodzaak om verloren concurrentievermogen te compenseren*

De Noorse regering stelde dat de compensatieregeling nodig was om de concurrentiepositie van busvervoerders voor geregeld personenvervoer te handhaven. Volgens haar leerde de ervaring van afgelopen jaren dat het openbaar vervoer niet daadwerkelijk met de personenauto kon concurreren zonder substantiële overheidssteun. Het werd belangrijk geacht dat de concurrentiepositie van het openbaar vervoer niet verzwakte ten opzichte van de personenauto.

De Noorse regering beweerde dat deze exploitanten onvoldoende winst maakten om hogere kosten te dekken, in tegenstelling tot hetgeen werd beweerd in het oorspronkelijke voorstel<sup>(34)</sup>. Naar aanleiding van het besluit van het Noorse parlement werd verwacht dat de commerciële haalbaarheid van veel geregelde routes zou veranderen na afschaffing van de vorige vrijstelling van de dieselheffing, met als gevolg dat zogenaamde „niet-gesubsidieerde” routes waarop voorheen kleine winstmarges werden behaald nu zouden moeten worden opgeheven. Op de overige routes zou de prijs voor buskaartjes moeten worden verhoogd, waardoor klanten mogelijk zouden gaan kiezen voor eigen vervoer. Ook werd benadrukt dat hogere prijzen voor buskaartjes onacceptabel werden geacht omdat de Noorse regering streefde naar openbaar vervoer tegen betaalbare prijzen.

In dit opzicht verwees de Noorse regering naar een verslag waarin de concurrentiepositie van snelbussen werd geëvalueerd<sup>(35)</sup>. Ten aanzien van vier geselecteerde routes (Haukeliekspressen, Møre-ekspressen, Nordfjordekspressen en TIMEkspressen) verklaarde de Noorse regering op basis van het verslag dat ongeveer 47 % van de reizigers als alternatief zelf of als passagier in een personenauto zou stappen.

De Noorse regering stelde dat de kosten voor het gebruik van de personenauto momenteel niet de externe kosten vertegenwoordigen die dit vervoermiddel met zich meebracht.

Wat de hogere kosten door de afschaffing van de fiscale vrijstelling betreft verstrekke de Noorse regering informatie op basis waarvan de kosten uit hoofde van het vorige juridische kader (dus met de vrijstelling van de dieselheffing in 1998) en de kosten uit hoofde van het nieuwe juridische kader (dus na afschaffing van de vrijstelling per 1 januari 1999) konden worden vergeleken. Volgens de Noorse autoriteiten bedroeg de gemiddelde dieselprijs aan de pomp in 1998 4,38 NOK per liter (inclusief BTW) tegenover 8,27 NOK (inclusief BTW en dieselheffing) in 1999. De kosten per km bedroegen respectievelijk 1,38 NOK in 1998 en 2,61 NOK in 1999. (De kosten per km werden berekend op basis van het veronderstelde brandstofverbruik van 0,315 liter per km.)

#### c) *Opmerkingen van de klager*

De klager stelde dat volgens de compensatieregeling exploitanten werden gecompenseerd voor 0,45 liter per km, hetgeen meer dan het daadwerkelijke verbruik zou zijn.

#### d) *Opmerkingen van de Noorse Vervoerbond*

Volgens de informatie van de Noorse Bond van Vervoerondernemingen, waarnaar de Noorse regering verwees, konden de totale kosten per km worden geraamd op 12 NOK (inclusief BTW en dieselheffing). Dit zou betekenen dat de brandstofkosten in 1998 (inclusief BTW maar exclusief dieselheffing) op ongeveer 12 % van de totale kosten en de brandstofkosten in 1999 (inclusief BTW en dieselheffing) op ongeveer 20 % van de totale kosten zouden kunnen worden geraamd.

#### e) *Opmerkingen betreffende gelijke concurrentievoorwaarden binnen de EER*

De Noorse regering en de Noorse Vervoerbond beweerden dat de compensatieregeling in Noorwegen kon worden vergeleken met afwijkingen van de heffing op minerale olie ten behoeve van lokaal openbaar personenvervoer binnen de Europese Unie. Deze afwijkingen vielen onder de communautaire richtlijn betreffende minerale oliën<sup>(36)</sup> en de recente Beschikking van de Raad van 12 maart 2001<sup>(37)</sup>. Bovendien stelde de Noorse regering dat speciale afspraken binnen de sector openbaar vervoer nodig waren gezien de speciale topografie van Noorwegen en het feit dat de Noorse bevolking bijzonder verspreid over het land woont in vergelijking met andere Europese landen. In afgelegen regio's zou het moeilijk zijn om het openbaar vervoer op commerciële basis te handhaven.

<sup>(34)</sup> Volgens de Noorse regering vertegenwoordigen deze cijfers het brandstofverbruik van de zuinigste voertuigen.

<sup>(35)</sup> Zie het Noorse regeringsvoorstel voor de staatsbegroting 1999 (St.prp. nr.1 (1998-1999)), dat een vervolg vormt op het aan het parlement voorgelegde wetsvoorstel over milieuheffingen (St.prp. nr. 54 (1997-98)).

<sup>(36)</sup> „Evaluering av konkurranseflater for ekspressbussruter”, Hjellnes COWI AS, juli 1999.

<sup>(37)</sup> De Europese Gemeenschap heeft twee „richtlijnen inzake minerale oliën”: Richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (PB L 316 van 31.10.1992, blz. 12) en Richtlijn 92/82/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijstarieven voor minerale oliën (PB L 316 van 31.10.1992, blz. 19).

De klager stelde in zijn brief van 8 mei 2002 dat de compensatieregeling in Noorwegen niet kon worden beschouwd als acceptabele vrijstelling uit hoofde van Richtlijn 92/81/EEG van de Raad <sup>(38)</sup>. In dit opzicht stelde hij dat de compensatie niet afhankelijk was van het daadwerkelijke brandstofverbruik, maar van het aantal routekilometers. Hierbij zou geen rekening worden gehouden met het feit dat het brandstofverbruik aanzienlijk varieerde naargelang van bijvoorbeeld snelheid, seizoen en wegkwaliteit. De klager wees er ook op dat volgens de Richtlijn vrijstellingen alleen mogen worden verleend als hiermee de mededinging niet wordt vervalst.

## II. BEOORDELING

### A. OVERHEIDSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 61, LID 1, VAN DE EER-OVEREENKOMST

Artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst bepaalt: „Behoudens de afwijkingen waarin deze Overeenkomst voorziet, zijn steunmaatregelen van de lidstaten van de EG, de EVA-staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de werking van deze Overeenkomst, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de overeenkomstsluitende partijen ongunstig beïnvloedt.”

De onder de compensatieregeling vallende steunmaatregelen worden met staatsmiddelen bekostigd (zie staatsbegroting, hoofdstuk 1330, post 71: subsidies voor snelbussen, „Tilskudd til ekspressbusser”). Uit de bestaande jurisprudentie blijkt dat overheidssteun de maatregelen omvat waarmee de lasten worden verlicht die normaal gesproken op het budget van een onderneming drukken. <sup>(39)</sup> Busvervoerders die in aanmerking komen voor de compensatieregeling ontvangen een financiële bijdrage waarmee hun normale bedrijfskosten (dus kosten als gevolg van de dieselheffing) worden verlaagd, zodat ze in het voordeel zijn ten opzichte van hun concurrenten.

Volgens de Autoriteit wordt deze beoordeling niet veranderd door de bevindingen van het Europees Hof van Justitie in het arrest-Ferring <sup>(40)</sup>. In dit arrest bepaalde het Hof dat fiscale maatregelen waarmee bepaalde exploitanten worden vrijgesteld van de desbetreffende belasting en gecompenseerd voor de extra kosten die zij dragen om te voldoen aan de verplichtingen inzake openbare dienstverlening, kunnen worden beschouwd als dienst van deze exploitanten en dus niet als overheidssteun in de zin van artikel 92 van het EG-Verdrag (tegenwoordig artikel 87 EG). Het Hof was ook van mening dat, wanneer aan de vereiste van equivalentie tussen de verleende vrijstelling en de extra kosten is voldaan, de desbetreffende exploitanten in werkelijkheid niet een voordeel genieten in de zin van artikel 92, lid 1, van het EG-Verdrag (tegenwoordig artikel 87 EG), want de betrokken fiscale maatregel zal enkel tot gevolg hebben dat voor exploitanten in dezelfde markt vergelijkbare mededingingsvoorwaarden gelden.

Gezien de sectorspecifieke regelgeving in de vervoersector (met name artikel 49 van de EER-Overeenkomst en Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad) spreekt het niet voor zich dat de conclusies van dit arrest kunnen worden toegepast op de vervoersector. Momenteel loopt nog een zaak voor het Europees Hof van Justitie over de kwestie waarbij overheidssteun voor geregeld personenvervoer wordt gekwalificeerd als steunmaatregel <sup>(41)</sup>.

Zoals hieronder gedetailleerder zal worden toegelicht, heeft de Noorse regering volgens de Autoriteit bovendien niet aangetoond of en in welke mate openbare dienstverplichtingen zijn opgelegd aan de gesubsidieerde busvervoerders waardoor ze mogelijk in het nadeel worden gesteld ten opzichte van andere (commerciële) busvervoerders. Daarnaast was de Autoriteit niet gelukkig met het feit dat de aan exploitanten van snelbussen verleende compensatie zou worden beperkt tot de extra kosten als gevolg van de vermeende openbare dienstverplichtingen. In feite wordt met de compensatieregeling als zodanig geen expliciet verband gelegd tussen mogelijke openbare dienstverplichtingen en de compensatie. Dientengevolge kan de Autoriteit niet uitsluiten dat financiële steun uit hoofde van de compensatieregeling de in aanmerking komende exploitanten daadwerkelijk een economisch voordeel kan bieden conform de EER-regelgeving voor overheidssteun.

<sup>(38)</sup> Beschikking van de Raad van 12 maart 2001 houdende verlagingen en vrijstellingen van de accijns op bepaalde minerale oliën die gebruikt worden voor specifieke doeleinden (PB L 84 van 23.3.2001, blz. 23).

<sup>(39)</sup> Richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (PB L 316 van 31.10.1992, blz. 12).

<sup>(40)</sup> Arrest van het Europees Hof van Justitie, zaak C-387/92 Banco Exterior de España [1994] Jurispr. I-877, rechtsoverweging 13, en zaak C-75/97 België/Commissie [1999] Jurispr. I-3671, rechtsoverweging 23.

<sup>(41)</sup> Arrest van het Europees Hof van Justitie van 8 november 2001, zaak C-53/00, Ferring SA/ACCOSS [2001] Jurispr. I-9067, rechtsoverwegingen 27 en 29.

De steunregeling is ook specifiek aangezien hiermee alleen ondernemingen in de vervoersector worden begunstigd.

Een maatregel valt pas onder artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst als hiermee ook de mededinging wordt vervalst en het handelsverkeer tussen EER-staten nadelig wordt beïnvloed. Wanneer met financiële overheidssteun een onderneming een sterkere positie kan innemen ten opzichte van andere ondernemingen die onderling concurreren binnen de Gemeenschap, kan worden gesteld dat laatstgenoemde ondernemingen nadeel ondervinden van de steun<sup>(42)</sup>. Volgens recente jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie [is het] op het gebied van staatssteun [...] voor een mogelijke ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten reeds voldoende, dat de betrokken markt slechts gedeeltelijk openstaat voor mededinging<sup>(43)</sup>.

Wat de mogelijke concurrentieverstorende effecten van de overheidssteun uit hoofde van de compensatieregeling betreft herinnert de Autoriteit aan de juridische bepalingen die van toepassing zijn op personenvervoer. De internationale markt voor personenvervoer is opengesteld via Verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad van 16 maart 1992 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen<sup>(44)</sup>. Cabotagerechten werden ingevoerd bij Verordening (EEG) nr. 2454/92 van de Raad van 23 juli 1992 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn<sup>(45)</sup>, welke vervolgens is vervangen door Verordening (EEG) nr. 12/98 van de Raad van 11 december 1997 over hetzelfde onderwerp<sup>(46)</sup>.

Krachtens Verordening (EEG) nr. 12/98 van de Raad werden cabotagediensten in personenvervoer, met uitzondering van binnenlandse geregelde diensten, geliberaliseerd op 1 januari 1996. Door deze bepalingen staat de markt open voor mededinging tussen ongeregelde diensten, speciale geregelde diensten en geregelde diensten die worden geleverd tijdens een internationale geregelde dienst.

Volgens een door de Europese Commissie uitgevoerde analyse van de markt voor personenvervoer wordt de markt voor openbaar vervoer binnen de EG steeds meer opengesteld voor mededinging. De Europese Commissie merkt op dat in elf van de vijftien lidstaten wetten of bestuurlijke regelingen zijn ingevoerd waarmee in ieder geval een gedeelte van het stedelijke, regionale en interregionale vervoer per bus en touringcar is opengesteld voor mededinging<sup>(47)</sup>.

Bovendien wijst de Europese Commissie in haar analyse op de regelgeving voor openbare aanbestedingen en met name de nationale wetgeving in EG-lidstaten waarmee de gehele EG-/EER-markt beter toegankelijk zou worden. Tot slot merkte de Europese Commissie op dat vervoerondernemingen in toenemende mate zijn geïnteresseerd in het betreden van binnenlandse markten van andere landen en al tot op zekere hoogte aandelen hebben verworven in nationale busondernemingen of reeds openbaar vervoer buiten hun thuismarkten verzorgen<sup>(48)</sup>.

Zoals de Autoriteit reeds heeft opgemerkt in het besluit tot inleiding van de procedure, verzorgen busvervoerders zowel geregeld als ongeregeld personenvervoer. Zodoende bestaat het risico dat overheidssteun uit hoofde van de compensatieregeling door exploitanten van snelbussen wordt gebruikt voor ongeregelde vervoerdiensten. Zelfs in de markt voor geregeld personenvervoer kan bovendien overheidssteun uit hoofde van de compensatieregeling door de in aanmerking komende exploitanten worden gebruikt om vergelijkbare diensten te bieden in andere landen die dit marktsegment hebben opengesteld voor mededinging.

<sup>(42)</sup> Zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH verzoek om een prejudiciële beslissing, aanhangig gemaakt bij het Europees Hof van Justitie: PB C 273 van 23.9.2000, blz. 8.

<sup>(43)</sup> Zaak 730/79, Philip Morris/Commissie [1980] Jurispr. blz. 2671, rechtsoverweging 11.

<sup>(44)</sup> Arrest van 4 april 2001, zaak T-288/97, Regione Friuli Venezia Giulia/Commissie, [2001] Jurispr. II-1169, rechtsoverweging 95.

<sup>(45)</sup> PB L 74 van 20.3.1992, blz. 1; opgenomen in de EER-Overeenkomst door middel van bijlage XIII, punt 32.

<sup>(46)</sup> PB L 251 van 29.8.1992, blz. 1; opgenomen in de EER-Overeenkomst door middel van bijlage XIII, punt 33a.

<sup>(47)</sup> PB L 004 van 8.1.1992, blz. 10; opgenomen in de EER-Overeenkomst door middel van bijlage XII, punt 33b.

<sup>(48)</sup> Zie het eerste voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbardiensteisen en de gunning van openbardienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, COM (2000) 7 def. van 26.7.2000, met name bladzijde 4 van de toelichting: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2000/en\\_500PC0007.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2000/en_500PC0007.pdf). Volgens de informatie in deze toelichting hebben met name Denemarken, Finland en Zweden hun vervoermarkten al opengesteld.

Deze omstandigheden alleen leiden tot de conclusie dat de compensatieregeling waarmee steun wordt verleend aan ondernemingen die geregeld personenvervoer bieden op lokaal, regionaal en interregionaal niveau, de mededinging zou kunnen vervalsen en het handelsverkeer nadelig zou kunnen beïnvloeden in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.

Deze conclusie ligt ook in de lijn van de praktijk die de Europese Commissie op dit gebied volgt <sup>(49)</sup>.

Bovendien merkt de Autoriteit op dat uit de informatie van de Noorse regering en uit de gedurende de formele onderzoekprocedure verstrekte informatie en opmerkingen van derden blijkt dat de compensatie voor „niet-gesubsidieerde” busvervoerders daadwerkelijk de mededinging vervalst en het handelsverkeer nadelig beïnvloedt.

Ten eerste toonde informatie die gedurende de formele onderzoekprocedure is verstrekt, aan dat bijna 50 % van de exploitanten die in aanmerking komen voor de compensatieregeling zowel geregelde als ongeregelde diensten leverden. Dientengevolge zouden financiële voordelen die exploitanten van snelbussen ontvangen voor diensten in geregeld personenvervoer kunnen worden aangewend voor andere bedrijfsactiviteiten, zoals de levering van ongeregelde vervoerdiensten.

Ten tweede kan de Autoriteit niet uitsluiten dat in ieder geval op bepaalde routes geregelde en ongeregelde diensten met elkaar concurreren. Wat de concurrentie tussen geregelde en ongeregelde busdiensten betreft stelde de Noorse regering dat geregeld en ongeregeld personenvervoer twee afzonderlijke markten vormden vanwege de verschillende juridische voorwaarden waaronder geregelde en ongeregelde diensten opereren. De Autoriteit merkt echter op dat de daadwerkelijke omvang van de mededinging tussen geregelde en ongeregelde vervoerdiensten niet op een abstracte manier kan worden vastgesteld. Alleen op basis van afzonderlijke routes en afzonderlijke omstandigheden, zoals afstanden en locaties, kan worden bepaald of beide diensten nu wel of niet met elkaar concurreren.

Op basis van de informatie van de Noorse regering en haar opmerkingen ten aanzien van de desbetreffende beweringen van de klager merkt de Autoriteit op dat er een aantal routes lijkt te bestaan waarop zowel geregelde als ongeregelde diensten zich richten. Dit lijkt met name te gelden voor gevallen waarbij de eindbestemming een toeristische locatie of skigebied is of waarbij toeristische attracties zich langs een specifieke route bevinden. Bovendien blijkt uit de verstrekte informatie dat exploitanten die geregelde vervoerdiensten leveren groepen passagiers mochten vervoeren naar speciale excursieplaatsen.

De markt voor ongeregelde diensten (en voor goederen-/pakketvervoer) is volledig geliberaliseerd. Zodoende zal overheidssteun waardoor de mededinging op deze markt wordt vervalst, waarschijnlijk ook een nadelig invloed hebben op het handelsverkeer. Bovendien kan de overheidssteun ook het handelsverkeer nadelig beïnvloeden wat de levering van geregelde vervoerdiensten betreft. Door het feit dat buitenlandse exploitanten die internationaal, geregeld vervoer in Noorwegen verzorgen ook kunnen profiteren van de in het geding zijnde compensatieregeling, worden effecten op het handelsverkeer niet uitgesloten, omdat deze exploitanten toegang kunnen krijgen tot geopende markten in andere EER-staten en geregeld vervoer buiten Noorwegen kunnen verzorgen.

Derhalve concludeert de Autoriteit dat de in het geding zijnde compensatieregeling de mededinging zou kunnen vervalsen en een nadelig effect zou kunnen hebben op het handelsverkeer tussen de partijen bij de EER-Overeenkomst.

Op basis van bovenstaande overwegingen concludeert de Autoriteit dat de in het geding zijnde compensatieregeling overheidssteun vormt in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.

<sup>(49)</sup> De Autoriteit merkt op dat Noorse busvervoerders buitenlandse ondernemingen hebben overgenomen die diensten in busvervoer verzorgen. Zie bijvoorbeeld Beschikking van de Commissie van 10 december 1999 (zaak COMP/M.1768-SCHOYEN/GOLDMAN SACHS/SWEBUS) waarbij een concentratie tussen onder andere de Noorse onderneming Schoyen, die zich met name richt op busvervoer, en de Zweedse onderneming Swebus, die vervoer per bus en touringcar verzorgt, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard (gepubliceerd in PC C 11 van 14.1.2000, blz. 6).



## B. KENNISGEVINGSPLICHT EN „STANDSTILL“-VERPLICHTING

Overeenkomstig artikel 1, lid 3, van Protocol 3 bij de Toezichtovereenkomst wordt „[d]e Toezichthoudende Autoriteit van de EVA voldoende tijdig op de hoogte gebracht van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen om haar in staat te stellen haar opmerkingen kenbaar te maken. [...] De betrokken staat mag de voorgenomen maatregelen niet uitvoeren alvorens deze procedure heeft geleid tot een definitieve beslissing”.

Deze kennisgevingsplicht en „standstill“-verplichting hebben betrekking op een „nieuwe steunmaatregel”. Aan de andere kant kan „bestaande steun” worden toegewezen totdat de Autoriteit oordeelt dat de desbetreffende steun onverenigbaar is met de werking van de EER-Overeenkomst. Overeenkomstig punt 7.2 van hoofdstuk 7 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun wordt „bestaande steun” gedefinieerd als „pre-EER-steun” (d. w. z. „steunregelingen die van kracht waren op het moment dat de EER-Overeenkomst in werking trad”) en geautoriseerde steun.

Wanneer moet worden vastgesteld of een steunregeling al dan niet dient te worden beschouwd als „nieuwe steunmaatregel” of „bestaande steunmaatregel”, onderzoekt de Autoriteit de relevante juridische bepalingen voor de desbetreffende steunmaatregel, met name de inwerkingtreding van deze bepalingen. De Autoriteit is niet verplicht een economische analyse van de desbetreffende maatregel uit te voeren door deze te vergelijken met steunregelingen die al van kracht waren voordat de nieuwe juridische bepalingen werden ingevoerd.

Dit standpunt wordt bevestigd door de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.

In de zaak-Namur-Les Assurances oordeelde het Europees Hof van Justitie: „[...] aan de hand van de omvang van de steun en met name van de hoogte van het steunbedrag kan niet op enig tijdstip van het bestaan van de onderneming worden beoordeeld of er sprake is van een nieuwe dan wel van een wijziging van een bestaande steunmaatregel. Om een steunmaatregel als nieuw of gewijzigd aan te merken, is uit te gaan van de bepalingen waarbij in die maatregel is voorzien”<sup>(50)</sup>. (hier onderstreept)

Het feit dat de vorige fiscale vrijstelling, die was gebaseerd op uit hoofde van de Noorse accijnswet goedgekeurde besluiten, werd afgeschaft en een nieuwe compensatieregeling werd ingevoerd, is voldoende om deze compensatieregeling om te vormen tot „nieuwe steunmaatregel” in de zin van artikel 1, lid 3, van Protocol 3 van de Toezichtovereenkomst.

Bovendien is de Autoriteit van mening dat in de in 1999 ingevoerde compensatieregeling is vastgelegd welke activiteiten in aanmerking komen voor steun en met name hoe de compensatie wordt berekend, hetgeen een wezenlijk verschil vormt met de eerdere regelgeving voor fiscale vrijstelling. In dit opzicht merkt de Autoriteit bovenal op dat met de nieuwe regeling exploitanten mogelijk een hogere uitkering ontvangen dan de daadwerkelijk gemaakte kosten als gevolg van de dieselheffing, terwijl bij de vorige vrijstelling van de dieselbelasting de voordelen door deze fiscale vrijstelling per definitie gelijk waren aan deze kosten. De compensatieregeling brengt het risico van overcompensatie met zich mee, aangezien de hoogte van de compensatie niet is gekoppeld aan de werkelijke dieselkosten van de betrokken exploitanten, maar wordt bepaald op basis van de routekilometers die zijn afgelegd door de exploitanten die voor overheidssteun in aanmerking willen komen uit hoofde van de regeling<sup>(51)</sup>.

Naar mening van de Autoriteit diende de compensatieregeling te worden aangemeld overeenkomstig artikel 17, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad, aangezien niet was voldaan aan de voorwaarden van de Verordening<sup>(52)</sup>.

<sup>(50)</sup> Zie de Beschikking van de Commissie betreffende de voortzetting van de hervorming van milieuheffingen, Staatssteun N 575/A/99 — Duitsland, en de recentere Beschikking van de Commissie betreffende de voortzetting van deze maatregelen na maart 2001, Staatssteun N 449/2001 — Duitsland en de nog recentere Beschikking van de Commissie betreffende een subsidieregeling voor langeafstandsdiensten met touringcars, Staatssteun N 588/2002 — Verenigd Koninkrijk.

<sup>(51)</sup> Arrest van het Hof van 9 augustus 1994, zaak C-44/93 Namur-Les Assurances du Crédit SA, [1994] Jurispr. I-3829, rechtsoverweging 28.

<sup>(52)</sup> Op deze kwestie wordt hieronder nader ingegaan.

Derhalve concludeert de Autoriteit dat de in 1999 ingevoerde compensatieregeling een „nieuwe steunmaatregel” vormt die vooraf bij de Autoriteit had moeten worden aangemeld ingevolge artikel 1, lid 3, van Protocol 3 van de Toezichtovereenkomst <sup>(53)</sup>.

Aangezien de in het geding zijnde compensatieregeling niet vooraf bij de Autoriteit is aangemeld, wordt deze steun „om procedureredenen onrechtmatig” beschouwd overeenkomstig hoofdstuk 6 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun.

### C. VERENIGBAARHEID VAN DE COMPENSATIeregELING VOOR SNELBUSSEN

In het licht van de doelstellingen waarop de Noorse regering wees, beoordeelde de Autoriteit de compensatieregeling voor „niet-gesubsidieerde” busvervoerders uit hoofde van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad (en artikel 49 van de EER-Overeenkomst) en artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst in combinatie met de milieurichtsnoeren.

#### 1. VERORDENING (EEG) NR. 1191/69 VAN DE RAAD

##### a) *Juridische kadervoorwaarden*

Krachtens artikel 49 van de EER-Overeenkomst is „[steun m]et deze Overeenkomst verenigbaar die beantwoordt aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer of die overeenkomt met de vergoeding van bepaalde met het begrip „openbare dienst”, verbonden, verplichte dienstverrichtingen”.

In Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren <sup>(54)</sup>, als gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad van 20 juni 1991 <sup>(55)</sup> en opgenomen in de EER-Overeenkomst, is vastgelegd onder welke voorwaarden compensatiebetalingen voor openbare dienstverplichtingen als verenigbaar met de werking van de EER-Overeenkomst kunnen worden beschouwd.

Volgens Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad zijn compensaties voor openbare dienstverplichtingen verenigbaar en hoeven deze niet vooraf te worden aangemeld als deze verplichtingen zijn opgelegd en de hoogte van de compensatie is vastgesteld conform de bepalingen van de Verordening.

Openbare dienstverplichtingen in de zin van de Verordening worden gedefinieerd en opgesomd in artikel 2 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad. Uit artikel 2 van de Verordening volgt dat degelijke verplichtingen alleen mogen worden gecompenseerd als kan worden aangetoond dat deze zijn opgelegd aan de betrokken exploitanten en in strijd zijn met hun commerciële belangen.

Bovendien mogen EVA-staten volgens artikel 3 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad openbare dienstverplichtingen handhaven om adequate vervoerdiensten te waarborgen met inachtneming van het algemeen belang en de mogelijkheid om andere vervoertechnieken toe te passen. Vervoerondernemingen mogen bij de bevoegde instanties een aanvraag indienen om ontheffing van dergelijke verplichtingen indien deze economische nadelen met zich meebrengen. Artikel 6, lid 2, van de Verordening vereist dat het besluit om een openbare dienstverplichting te handhaven ook voorziet in het toekennen van een compensatie die wordt bepaald overeenkomstig de bepalingen van de Verordening (zie artikelen 10 tot en met 13 van de Verordening).

<sup>(53)</sup> Zie hieronder voor een gedetailleerde beoordeling van de compensatieregeling uit hoofde van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad.

<sup>(54)</sup> De conclusies van de Autoriteit sluiten aan bij de praktijk van de Europese Commissie, bijvoorbeeld Staatssteun N 1999/99 — Nederland betreffende fiscale vrijstelling voor gemeentelijke vervoerondernemingen.

<sup>(55)</sup> PB L 156 van 28.6.1969, blz. 1; opgenomen in de EER-Overeenkomst onder punt 4, hoofdstuk I. „Binnenlands vervoer” van bijlage XIII.

**b) Definitie van openbare dienstverplichtingen**

Allereerst merkt de Autoriteit op dat zij niet uitsluit dat de voorwaarden in de Noorse regelgeving op binnenlands personenvervoer in principe als openbare dienstverplichtingen kunnen worden beschouwd in de zin van artikel 2, lid 2 tot en met 5, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad.

**c) Oplegging van specifieke openbare dienstverplichtingen aan „niet-gesubsidieerde” busvervoerders**

De Autoriteit is van mening dat op basis van de verstrekte informatie niet kan worden gesteld dat de voorwaarden in de Noorse regelgeving inzake binnenlands personenvervoer zijn opgelegd aan de busvervoerders die profiteren van de compensatieregeling voor snelbussen.

Volgens de Autoriteit is er een wezenlijk verschil tussen „gesubsidieerde” en „niet-gesubsidieerde” busvervoerders, zodat deze verschillend moeten worden beoordeeld uit hoofde van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad. Dit verschil vloeit voort uit de juridische kadervoorwaarden die zijn ingesteld onder de Noorse wetgeving. Na een aanbestedingsprocedure waarin de bevoegde autoriteiten aangaven onder welke specifieke voorwaarden exploitanten werden verzocht vervoerdiensten te leveren, werd gekozen voor „gesubsidieerde” exploitanten om geregeld personenvervoer te verzorgen. De geselecteerde exploitanten ontvangen directe overheidssteun in de vorm van compensatie voor de kosten als gevolg van de levering van vervoerdiensten op een niveau dat in de aanbestedingsprocedure is vastgesteld. Als er een contract wordt gesloten met exploitanten die via een aanbestedingsprocedure zijn geselecteerd en die het recht verwerven om op een bepaalde route personen te vervoeren volgens vooraf vastgestelde verplichtingen, kan dit worden beschouwd als een beslissing via welke specifieke openbare dienstverplichtingen worden opgelegd aan de geselecteerde exploitant. Anderzijds hebben „niet-gesubsidieerde” exploitanten zich uit commerciële overwegingen gericht op geregelde vervoerdiensten. Bijgevolg komen dergelijke exploitanten volgens de Noorse wetgeving niet in aanmerking voor directe overheidssteun voor de levering van diensten in geregeld personenvervoer op deze routes.

De Autoriteit is van mening dat de vergunning die de bevoegde autoriteiten hebben verleend aan „niet-gesubsidieerde” busvervoerders voor de levering van diensten in geregeld personenvervoer, niet kan worden beschouwd als een beslissing die vereist is volgens de artikelen 3 en 6 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad. Volgens de Autoriteit is de vergunning eerder een voorwaarde voor de levering van diensten in geregeld personenvervoer dan een beslissing via welke de levering van dergelijke diensten wordt opgelegd aan deze exploitanten. Hoewel de vergunning deze busvervoerders verplicht zich te houden aan de voorwaarden in de vervoerwet en de regelgeving inzake binnenlands personenvervoer, vormen deze voorwaarden niet noodzakelijkerwijs openbare dienstverplichtingen die aan de betrokken exploitanten worden opgelegd, aangezien deze uit commerciële overwegingen een vergunning voor geregelde vervoerdiensten hebben aangevraagd. Bovendien merkt de Autoriteit op dat het dienstniveau in grote mate lijkt te zijn bepaald door de busvervoerders die een vergunning voor geregeld personenvervoer op een bepaalde route aanvragen en niet door de overheidsdiensten <sup>(56)</sup>.

De Autoriteit is zich ervan bewust dat aanvragen voor vergunningen op bepaalde routes en het dienstniveau dat wordt aangeboden door de busondernemingen en dat in deze vergunningen is vastgelegd, werden ingediend in het kader van juridische kadervoorwaarden volgens welke de exploitanten in kwestie (gedeeltelijk <sup>(57)</sup>) werden gecompenseerd voor kosten als gevolg van de dieselheffing. Het is niet uit te sluiten dat sindsdien andere commerciële veronderstellingen aan de aanvraag van een vergunning voor geregeld personenvervoer ten grondslag liggen en busvervoerders (een gedeelte van) de dieselkosten zelf moeten betalen.

<sup>(56)</sup> PB L 169 van 28.6.1969, blz. 1; opgenomen in de EER-Overeenkomst onder punt 4, hoofdstuk I. „Binnenlands vervoer” van bijlage XIII.

<sup>(57)</sup> Zie bijvoorbeeld de beslissing van de provincie Møre en Romsdal van 6 februari 2002 en de beslissing van de provincie Buskerud van 22 augustus 2001. Beide beslissingen zijn beschikbaar op internet.

De Autoriteit merkt ook op dat de relevante juridische bepalingen (zie paragraaf 19 van de regelgeving inzake binnenlands personenvervoer) vervoerondernemingen ruimte lijken te bieden om een verzoek in te dienen tot beëindiging van vervoerdiensten op een bepaalde route of tot wijziging van de voorwaarden waaronder de vervoerdiensten worden geleverd. Op basis van een dergelijk verzoek zouden de bevoegde autoriteiten de betrokken exploitant openbaredienstverplichtingen kunnen opleggen als de handhaving van de vervoerdiensten op die route van algemeen belang wordt geacht. Dankzij de toepassing van deze bepaling zouden de Noorse autoriteiten hebben kunnen bepalen welke routes van algemeen belang werden geacht en welke voorwaarden en verplichtingen moesten worden opgelegd aan de betrokken exploitant teneinde een dienstniveau te waarborgen dat de exploitant niet vanuit zijn eigen commerciële belangen zou bieden.

De Autoriteit merkt echter op dat deze bepaling in onderhavig geval niet werd toegepast. Derhalve is de Autoriteit van mening dat de bevoegde overheidsinstanties niet hebben besloten welke openbaredienstverplichtingen moesten worden opgelegd aan bepaalde exploitanten.

**d) *Bepaling van extra kosten in verhouding tot kosten die „niet-gesubsidieerde” busvervoerders maken uit commercieel belang***

De Autoriteit beseft dat er mogelijk geen beroep is gedaan op paragraaf 19 van de regelgeving inzake binnenlands personenvervoer doordat de compensatieregeling beschikbaar was. Derhalve heeft de Autoriteit onderzocht, op basis van de financiële situatie van de exploitanten, of er kon worden gesteld dat niet-gesubsidieerde busvervoerders verplichtingen op zich hadden genomen zoals beschreven in de vervoerwet en de regelgeving inzake binnenlands personenvervoer, terwijl deze verplichtingen in strijd waren met hun commerciële belangen (met name in gevallen waarin bepaalde routes zonder uitkering uit hoofde van de compensatieregeling verliesgevend zouden zijn).

De Autoriteit sluit niet uit dat commerciële (dus winstgevende) exploitanten in aanmerking kunnen komen voor overheidssteun in de vorm van compensatie voor openbaredienstverplichtingen, zoals de Noorse Vervoerbond beweert. Deze overheidssteun kan echter pas worden beschouwd als verenigbaar met de werking van de EER-Overeenkomst als wordt voldaan aan de voorwaarden in Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad. (Met name de bijkomende nettokosten als gevolg van de specifieke openbaredienstverplichtingen moeten worden vastgesteld en de hoogte van de compensatie dient dienovereenkomstig te worden berekend.)

Overeenkomstig de „gemeenschappelijke compensatieprocedures” in de artikelen 10 tot en met 13 van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad moet de hoogte van de compensatie worden vastgesteld op basis van de extra kosten van specifieke voorwaarden en verplichtingen (exclusief uitkeringen). Bij de toepassing van deze methode zouden de bevoegde autoriteiten de situatie waarin een exploitant voldoet aan de openbaredienstverplichting, moeten vergelijken met de (werkelijke of hypothetische) situatie waarin de betrokken exploitant vrij had kunnen bepalen of hij de desbetreffende dienst op een zuiver commerciële basis had willen leveren. Teneinde de hoogte van de compensatie te bepalen dienen de bevoegde autoriteiten per geval te beoordelen welke effecten de desbetreffende openbaredienstverplichtingen hebben op kosten en inkomsten.

In dit verband merkt de Autoriteit op dat de in het geding zijnde compensatieregeling geen ruimte biedt voor een dergelijke beoordeling. Derhalve kan zij zich niet goed voorstellen hoe de compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen voldoet aan de voorwaarden in Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad.

Bovendien merkt de Autoriteit op dat uit de informatie van de Noorse regering en de Noorse Vervoerbond niet duidelijk blijkt hoeveel de extra kosten als gevolg van alle vermeende openbaredienstverplichtingen en de extra kosten voor individuele vervoerders bedragen. In dit verband merkt de Autoriteit op dat voor sommige verplichtingen (zoals de onvoorwaardelijke verplichting tot vervoer) geen ramingen voor extra kosten werden ingediend. Daarnaast hoeven enkele verplichtingen waarop de Noorse regering en de Noorse Vervoerbond wijzen volgens de Autoriteit niet per definitie te leiden tot extra kosten in vergelijking met situaties waarin de betrokken exploitanten zouden handelen uit commercieel eigenbelang (bijvoorbeeld de voorwaarde dat informatie over dienstregelingen duidelijk moet worden gepubliceerd). Uit aanvullende voorwaarden lijken ook extra inkomsten voort te vloeien die zouden moeten worden afgetrokken van de extra kosten. Er is echter geen informatie verstrekt over mogelijke extra opbrengsten ten gevolge van de verplichtingen waarnaar de Noorse Vervoerbond verwees.

Bijgevolg is de Autoriteit van mening dat de Noorse regering niet heeft aangetoond dat extra kosten voortvloeien uit alle vermeende openbaredienstverplichtingen voor alle vermeende exploitanten aan wie dergelijke verplichtingen worden opgelegd.

**e) *Compensatie beperkt tot de extra nettokosten als gevolg van openbaredienstverplichtingen***

De Noorse regering voerde aan dat de compensatieregeling niet kon leiden tot overcompensatie voor exploitanten van snelbussen aangezien de compensatie altijd minder zou zijn dan de kosten die voortvloeien uit de dieselheffing.

Bij de beoordeling of de compensatieregeling verenigbaar is met Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad is het irrelevant of de kosten die voortvloeien uit de dieselheffing slechts gedeeltelijk worden gedekt door de compensatie: deze kosten voor exploitanten van snelbussen zijn namelijk mogelijk niet gelijk aan de kosten die voortvloeien uit de vermeende openbaredienstverplichtingen.

Zoals hierboven is opgemerkt, bestond de verstrekte informatie alleen uit ramingen voor bepaalde verplichtingen en bepaalde exploitanten. Bepaalde verplichtingen waarop de Noorse Vervoerbond wees, lijken van toepassing op alle geregelde vervoerdiensten (bijvoorbeeld onvoorwaardelijke verplichting tot vervoer, inzet van voldoende bussen, publicatie in het „Rutebok”), terwijl andere verplichtingen alleen lijken te gelden voor een bepaald aantal exploitanten (bijvoorbeeld gebruik van specifieke eindstations, gebruik van specifieke halteplaatsen, voorwaarde dat bushaltes worden voorzien van informatieborden, prioriteit voor bepaalde groepen passagiers, gebruik van buskaartjes, kaartjesautomaten die zijn goedgekeurd door de bevoegde autoriteiten) <sup>(58)</sup>.

Derhalve kunnen er per busvervoerder en per route aanzienlijke verschillen zijn met betrekking tot de vraag onder welke voorwaarden geregelde vervoerdiensten worden geleverd en voor welke extra (netto)-kosten de betrokken busvervoerders mogelijk worden gesteld. Anderzijds wordt de hoogte van de compensatie vastgesteld op basis van de kilometerproductie. Dit bedrag is niet afhankelijk van de vraag of er al dan niet specifieke verplichtingen bestaan en hoeveel de kosten bedragen die voortvloeien uit deze verplichtingen.

Derhalve heeft de Noorse regering niet aangetoond dat de overheidssteun uit hoofde van de compensatieregeling niet leidt tot overcompensatie van kosten voor vermeende openbaredienstverplichtingen waarvoor de betrokken exploitanten komen te staan.

**f) *Conclusies betreffende de beoordeling uit hoofde van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en eindopmerkingen***

In het licht van bovenstaande omstandigheden concludeert de Autoriteit dat de voorwaarden waaronder exploitanten van snelbussen diensten in geregeld personenvervoer verzorgen niet op abstracte wijze kunnen worden beschouwd als openbaredienstverplichtingen die de desbetreffende exploitanten worden opgelegd. Bovendien heeft de Noorse regering niet aangetoond dat de vermeende openbaredienstverplichtingen tot extra kosten leidden (en deze kosten niet gekwantificeerd) en dat de uitkering aan snelbussen uit hoofde van de compensatieregeling was beperkt tot deze extra kosten. Derhalve is de Autoriteit van mening dat de voorwaarden in Verordening (EEG) nr. 1191/69 niet zijn nageleefd.

Ervan uitgaande dat de compensatieregeling direct zou kunnen worden beoordeeld uit hoofde van artikel 49 van de EER-Overeenkomst <sup>(59)</sup>, is de Autoriteit van mening dat de compensatieregeling niet verenigbaar is met deze bepaling, aangezien de Noorse regering niet heeft aangetoond dat de compensatie nodig was en in verhouding stond tot de levering van een openbare dienst.

<sup>(58)</sup> Als exploitanten een vergunning hebben aangevraagd vóór 1 januari 1999, zijn ze volledig vrijgesteld van de dieselheffing. Als vergunningen daarentegen na deze datum zijn toegewezen, dienen exploitanten in principe de dieselheffing te betalen, waarbij ze recht hebben op een uitkering uit hoofde van de in het geding zijnde compensatieregeling. Zodoende worden ze slechts gedeeltelijk gecompenseerd voor de kosten als gevolg van de dieselheffing.

<sup>(59)</sup> Het verschil in de voorwaarden waaronder vervoerdiensten worden geleverd, blijkt uit de informatie van de Noorse Vervoerbond met betrekking tot de kosten van openbaredienstverplichtingen en de voorwaarden in afzonderlijke vergunningen.



De Autoriteit wil graag erop wijzen dat bovenstaande conclusie niet betekent dat geregeld personenvervoer met snelbussen niet mag worden gecompenseerd voor de kosten die voortvloeien uit daadwerkelijk opgelegde openbaredienstverplichtingen. Het hangt af van een individuele beoordeling door de bevoegde autoriteiten van de omstandigheden op de desbetreffende routes of en in welke mate openbaredienstverplichtingen worden of kunnen worden opgelegd aan de desbetreffende exploitant. Vervolgens kan dan worden bepaald wat de extra kosten als gevolg van deze verplichtingen zijn zodat deze extra kosten kunnen worden gecompenseerd. Zonder een dergelijke individuele beoordeling door de bevoegde nationale autoriteiten kan de Autoriteit zich niet voorstellen hoe de compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen kan worden beschouwd als verenigbaar met de EER-regelgeving voor overheidssteun.

Tot slot kent de Autoriteit geen enkele beschikking van de Europese Commissie waarin steun wordt goedgekeurd die vergelijkbaar is met de steun die is verleend uit hoofde van de in het geding zijnde compensatieregeling op basis van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad. Integendeel, uit een recente beschikking van de Commissie betreffende subsidies voor langeafstandsdiensten met touringcars in het Verenigd Koninkrijk blijkt dat de Europese Commissie groot belang hechtte aan het risico van een mogelijke overcompensatie bij de beoordeling of uitkeringen voor openbaredienstverplichtingen verenigbaar zijn met Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad. De Europese Commissie was van mening dat de subsidieregeling als zodanig, volgens welke subsidies werden berekend op basis van het aantal afgelegde kilometers zonder te kijken naar de werkelijke kosten die voortvloeien uit openbaredienstverplichtingen, toch nog een risico voor overcompensatie inhield. Pas toen de Britse autoriteiten mechanismen hadden ingevoerd waarmee werd gegarandeerd dat verleende subsidies niet konden leiden tot overcompensatie op algemeen niveau en op het niveau van individuele exploitanten die subsidies ontvangen, oordeelde de Europese Commissie dat de subsidieregeling voldeed aan de voorwaarden van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad <sup>(60)</sup>.

## 2. ARTIKEL 61, LID 3, ONDER C), VAN DE EER-OVEREENKOMST IN COMBINATIE MET DE MILIEURICHTSNOEREN

De Autoriteit heeft aan de hand van de aanvullende informatie van de Noorse regering onderzocht of de compensatieregeling niet in aanmerking kan komen voor een vrijstelling uit hoofde van artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst in combinatie met hoofdstuk 15 van haar richtsnoeren voor overheidssteun — Steun voor milieubescherming.

Allereerst dient eraan te worden herinnerd dat nieuwe milieurichtsnoeren zijn goedgekeurd nadat de Autoriteit had besloten de formele onderzoekprocedure in te leiden <sup>(61)</sup>.

Ingevolge punt 73 van het nieuwe hoofdstuk 15 in de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun zijn de nieuwe richtsnoeren van toepassing vanaf de dag waarop zij zijn aangenomen (23 mei 2001). Ingevolge punt 74 van het nieuwe hoofdstuk 15 in de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun zal de Autoriteit de richtsnoeren van 1994 <sup>(62)</sup> toepassen op niet-aangemelde steunmaatregelen indien de steun is toegekend voordat de nieuwe richtsnoeren werden goedgekeurd. Indien steun is toegekend nadat de nieuwe richtsnoeren werden goedgekeurd, zal de Autoriteit de nieuwe richtsnoeren toepassen.

Zoals hierboven is gesteld, vormt de compensatieregeling een nieuwe steunmaatregel die de Noorse regering niet heeft aangemeld bij de Autoriteit. Er is dus sprake van een niet-aangemelde steunmaatregel in de zin van punt 74 van de nieuwe milieurichtsnoeren.

Bijgevolg heeft de Autoriteit de compensatieregeling voor de periode tussen 1 januari 1999 en 22 mei 2001 uit hoofde van de milieurichtsnoeren van 1994 en de periode vanaf 23 mei 2001 uit hoofde van de nieuwe milieurichtsnoeren beoordeeld.

<sup>(60)</sup> In dit verband merkt de Autoriteit ook op dat het volgens de recente conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak-Altmark Trans niet is toegestaan om zich te beroepen op de basisbepalingen van het EG-Verdrag betreffende subsidies voor openbaredienstverplichtingen (zie eerste conclusie van 19 maart 2002, paragraaf 114-117, nog niet gerapporteerd).

<sup>(61)</sup> Staatssteun N 588/2002 - Verenigd Koninkrijk.

<sup>(62)</sup> Besluit van de Autoriteit van 23 mei 2001, Besluit nr. 152/01/COL, gepubliceerd in PB L 237 van 6.9.2001, blz. 16.



a) **Beoordeling van de compensatieregeling uit hoofde van de milieurichtsnoeren van 1994**

Ingevolge punt 15.4.3 van de milieurichtsnoeren van de Autoriteit van 1994 kan goedkeuring worden verleend aan exploitatiesteun op het gebied van afvalbeheer en de vermindering van milieuheffingen. In haar richtsnoeren voor overheidssteun verbindt de Autoriteit hieraan wel de voorwaarde dat de compensatie in beginsel alleen mag worden verleend om de extra productiekosten te vergoeden en dat zij tijdelijk en degressief van aard moet zijn teneinde sneller tot een vermindering van de vervuiling of een rationeler gebruik van hulpbronnen te komen. Deze tijdelijke vrijstelling van nieuwe milieuheffingen kan worden toegestaan om een verlies van concurrentievermogen goed te maken, met name op internationaal niveau. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met de tegenprestatie die van de betrokken bedrijven wordt verlangd om de door hen veroorzaakte vervuiling te beperken.

(1) *Beperking van de steun tot extra productiekosten*

Gedurende de formele onderzoekprocedure overlegde de Noorse regering cijfers voor de totale uitkeringen uit hoofde van de compensatieregeling in verhouding tot de opbrengsten uit de dieselheffing. Deze cijfers, die zijn bijgesteld op basis van de recente begrotingsvoorstellen van de Noorse regering, worden weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 3

	1998	1999	2000	2001	2002
Compensatiebetalingen (herzien)	n.b.	64,0 miljoen	71,7 miljoen	40,8 miljoen	29,0 miljoen
Opbrengsten uit dieselheffing (incl. BTW) <sup>(1)</sup>	n.b.	64,0 miljoen	66,0 miljoen	53,0 miljoen	51,0 miljoen

<sup>(1)</sup> Deze cijfers weerspiegelen niet de daadwerkelijke opbrengsten uit de inning van dieselheffing onder „niet-gesubsidieerde” busvervoerders, maar zijn berekend op basis van het brandstofverbruik van de zuinigste voertuigen.

De Noorse regering beweerde dat de opbrengsten uit de dieselheffing hoger waren dan de uitgaven uit hoofde van de compensatieregeling. Bijgevolg bedroeg het algemene compensatieniveau volgens de Noorse regering altijd minder dan 100 %.

In dit verband stelden de Noorse autoriteiten dat de inkomsten uit de dieselheffing in werkelijkheid hoger zouden zijn dan het bedrag dat in bovenstaande tabel is vermeld. Volgens de Noorse autoriteiten was het aan de Autoriteit doorgegeven bedrag aan inkomsten niet gebaseerd op de dieselheffing die daadwerkelijk was geïnd onder niet-gesubsidieerde busvervoerders, maar berekend op basis van de veronderstelling dat de betrokken busvervoerders de zuinigste voertuigen zouden gebruiken (met een brandstofverbruik van 0,315 liter per km). Naar mening van de Noorse autoriteiten beschikten niet alle busvervoerders over dergelijke voertuigen. Indien vervoerders in werkelijkheid meer diesel verbruikten dan werd verondersteld voor de berekening van de inkomsten, kan het cijfer voor de inkomsten uit de dieselheffing hoger zijn. In dat geval zou de hoogte van de compensatie en dus de steunintensiteit in werkelijkheid lager zijn dan die welke was berekend op basis van de cijfers van de Noorse autoriteiten.

Doordat verifieerbare informatie ontbreekt over de exacte inkomsten uit de inning van de dieselheffing onder gesubsidieerde exploitanten van snelbussen, kan de Autoriteit zich alleen baseren op de cijfers die de Noorse regering heeft verstrekt (zie bovenstaande tabel). Op basis van deze cijfers zou de hoogte van de compensatie neerkomen op 100 % in 1999, ongeveer 109 % in 2000 en 77 % in 2001. Bijgevolg zou de hoogte van de compensatie op basis van bovenstaande cijfers in de periode 1999-2001 gemiddeld 95,3 % bedragen.

De Autoriteit betreurt dat zij niet de exacte hoogte van de compensatie kan bepalen op basis van de cijfers van de Noorse regering. Ondanks de resterende onzekerheden kan de Autoriteit echter concluderen dat het bedrag van de uitkeringen uit hoofde van de compensatieregeling gemiddeld gezien beperkt was tot de extra kosten (kosten als gevolg van de dieselheffing, inclusief BTW <sup>(63)</sup>). Bovendien neemt de Autoriteit nota van de verzekering van de Noorse regering dat uit hoofde van de regeling toegewezen bedragen waarmee het benodigde bedrag als compensatie voor het verbruik op basis van de zuinigste voertuigen zou worden overschreden, niet zouden worden uitbetaald. De Autoriteit neemt ook nota van de mededeling van de Noorse regering dat kosten als gevolg van steun- en positieritten niet volledig zouden worden gecompenseerd.

(2) *Tijdelijke en degressieve vrijstelling van nieuwe milieuheffingen teneinde sneller tot een vermindering van de vervuiling of een rationeler gebruik van hulpbronnen te komen*

De Autoriteit merkt op dat de compensatieregeling als zodanig niet tot een bepaalde tijd is beperkt. De voortzetting van de compensatieregeling hangt af van de jaarlijkse begrotingsvoorstellen van de Noorse regering en de jaarlijkse begrotingsbesluiten van het Noorse parlement. Het uit hoofde van de milieuricht-snoeren van 1994 onderzochte gedeelte van de compensatieregeling heeft echter wel een beperkte duur (van 1 januari 1999 tot en met 22 mei 2001 of ongeveer 2,5 jaar) <sup>(64)</sup>.

Op basis van de cijfers van de Noorse regering merkt de Autoriteit op dat de aan de compensatieregeling toegewezen bedragen tussen 1999 en 2001 daalden (van 64 miljoen NOK in 1999 tot 40,8 miljoen NOK in 2001). Op basis van de cijfers van de Noorse regering <sup>(65)</sup> daalde het compensatieniveau in de periode 1999-2001 van 100 % in 1999 naar 77 % in 2001. Als rekening zou worden gehouden met de hoogte van een uitkering uit hoofde van de compensatieregeling in 2002 (56,9 %), is een zekere dalende trend zichtbaar. In dit verband dient echter te worden opgemerkt dat de Europese Commissie in haar praktijk niet vereist dat regelingen strikt verenigbaar met het degressiviteitsbeginsel zijn <sup>(66)</sup>.

Aan de andere kant was de compensatie gedurende deze periode bijzonder hoog. Op basis van de cijfers van de Noorse regering bedroeg de compensatie gemiddeld 95,3 % <sup>(67)</sup>. Zoals hierboven is uiteengezet, weerspiegelt dit percentage niet noodzakelijkerwijs het daadwerkelijke compensatieniveau, aangezien deze cijfers worden geraamd op basis van het veronderstelde dieselverbruik van alleen de zuinigste voertuigen.

Er zij aan herinnerd dat de uitkering alleen een groot gedeelte van de kosten als gevolg van de dieselheffing dekte indien exploitanten beschikten over een wagenpark dat grotendeels bestond uit hetgeen wordt beschouwd als de zuinigste voertuigen. In vergelijking met de situatie van vóór 1999, waarbij busvervoerders volledig waren vrijgesteld van de dieselheffing, mag redelijkerwijs worden verondersteld dat exploitanten zouden worden aangezet om extra kosten te beperken en dus het bestaande wagenpark te vervangen door nieuwe, zuinige voertuigen. De Autoriteit betreurt dat de Noorse regering geen informatie heeft verstrekt over hetgeen voor de regeling in aanmerking komende exploitanten hebben gedaan nadat de fiscale vrijstelling werd afgeschaft en de compensatieregeling werd ingevoerd, met name of ze hebben geïnvesteerd in milieuvriendelijker voertuigen. De Autoriteit is zich er echter van bewust dat toelaatbare steun niet was gebonden aan een vast plafond volgens de milieurichtsnoeren van 1994. Uit de praktijk van de Commissie uit hoofde van de milieurichtsnoeren van 1994 blijkt dat kan worden gesteld dat aan de voorwaarden voor het stimulerende effect van de desbetreffende belastingmaatregel is voldaan, aangezien de belasting niet volledig werd gecompenseerd door de fiscale vrijstelling. In dergelijke omstandigheden was de Europese Commissie van mening dat de belasting zelf de begunstigen aanzette tot het beperken van door hen veroorzaakte milieuvuiling <sup>(68)</sup>.

<sup>(63)</sup> Gepubliceerd in PB L 231 van 3.9.1994.

<sup>(64)</sup> Deze cijfers weerspiegelen niet de daadwerkelijke opbrengsten uit de inning van dieselheffing onder „niet-gesubsidi-eerde” busvervoerders, maar zijn berekend op basis van het brandstofverbruik van de zuinigste voertuigen.

<sup>(65)</sup> De extra kosten als gevolg van de afschaffing van de vrijstelling van de dieselheffing bestaan uit de dieselheffing zelf en de BTW over deze heffing. Er dient te worden benadrukt dat de extra kosten echter niet de BTW over de diesel-prijs als zodanig omvatten.

<sup>(66)</sup> Zie Staatssteun NN 75/2002 - Finland, waarbij de Commissie oordeelde dat werd voldaan aan de voorwaarde ten aanzien van de tijdelijke aard van de steunmaatregel, aangezien de duur van de in het kader van de milieuricht-snoeren van 1994 onderzochte regeling was beperkt tot ongeveer vier jaar. Zie ook Staatssteun NN 3/A/2001 en NN 4/A/2001 - Zweden, waarbij de Europese Commissie oordeelde dat de „kwestie of de steun tijdelijk was irrele-vant wordt”.

<sup>(67)</sup> Zie bladzijde 33 voor een uitleg van de manier waarop het compensatieniveau wordt berekend.

<sup>(68)</sup> Zie de beschikking van de Commissie.

(3) *Noodzaak om verloren concurrentievermogen te compenseren*

Volgens de richtsnoeren kan een tijdelijke vrijstelling van milieuheffingen worden toegestaan als verloren concurrentievermogen dient te worden gecompenseerd.

Nadat de vrijstelling van de dieselheffing voor busvervoerders was afschaft, werden ondernemingen die diensten in geregeld personenvervoer leverden voor hogere kosten gesteld. Deze stijging werd door de Noorse autoriteiten geschat op 8 % van de totale kosten van ondernemingen per km. Exploitanten van snelbussen concurreren om passagiers die anders de personenauto zouden nemen. Openbaar vervoer is minder belastend voor het milieu dan het gebruik van een personenauto. Volgens studies over de externe kosten van vervoer in Europa (onder andere in Noorwegen) zijn de gemiddelde kosten als gevolg van auto-gebruik (inclusief externe factoren als luchtvervuiling, klimaatverandering en ongevallen) meer dan tweemaal zo hoog dan de externe kosten als gevolg van busgebruik <sup>(69)</sup>. Er bestaat momenteel geen alomvattend systeem waarmee wordt gegarandeerd dat deze externe kosten volledig worden geïntegreerd binnen de verschillende vervoerwijzen en zodoende verrekend in de marktprijzen. Volgens de Noorse regering vertegenwoordigen de kosten voor het gebruik van de personenauto momenteel niet de externe kosten die door dit vervoermiddel worden veroorzaakt. De compensatie voor exploitanten van geregeld personenvervoer zou derhalve kunnen worden geïnterpreteerd als compensatie voor onbetaalde, externe kosten die worden veroorzaakt door het gebruik van personenauto's. Een dergelijke maatregel vormt de op één na beste oplossing als er geen alomvattend systeem is waarmee kan worden berekend welke externe kosten door dit vervoersysteem worden veroorzaakt. Gezien de specifieke eigenschappen van de markt voor geregeld personenvervoer is de Autoriteit van mening dat maatregelen mogen worden getroffen om de concurrentiepositie van geregeld personenvervoer te beschermen ten opzichte van het gebruik van de personenauto als alternatief transportmiddel.

(4) *Compensatieregeling die niet in strijd is met het algemeen belang*

Tot slot wijst de Autoriteit op het feit dat de steun aan lokaal en regionaal personenvervoer in het algemeen belang van de overeenkomstsluitende partijen is. In haar mededeling van 10 juli 1998 betreffende de ontwikkeling van het „Citizen's network” stelde de Europese Commissie dat een „goed functionerend Europees vervoersysteem niet zonder goed, duurzaam personenvervoer kan. Het levert een bijdrage aan de economische ontwikkeling en werkgelegenheid en vermindert files. Het is beter voor het milieu doordat minder energie wordt verbruikt, minder lawaai wordt geproduceerd en minder milieuvuilende stoffen worden uitgestoten. Het vermindert sociale uitsluiting doordat mensen zonder gebruik van de auto toegang hebben tot banen, scholen, winkels, medische faciliteiten en vrijetijdsactiviteiten, waarbij wordt erkend dat vrouwen, jongeren, ouderen, werklozen en gehandicapten bijzonder afhankelijk van het openbaar vervoer zijn”.

Op basis van deze overwegingen keurde de Europese Commissie onder andere een fiscale vrijstelling goed voor ondernemingen voor lokaal personenvervoer in Duitsland <sup>(70)</sup>. Net als in de onderhavige zaak werden alleen ondernemingen voor gepland/geregeld passagiervervoer vrijgesteld van de heffing op minerale olie in Duitsland, terwijl diensten in ongeregeld vervoer de heffing wel moesten betalen.

De klager beweerde dat de compensatieregeling de mededinging tussen ondernemingen voor geregeld personenvervoer en ondernemingen voor ongeregelde vervoerdiensten zou verstoren. In dit verband wees hij met name op bepaalde routes waarop exploitanten van geregeld personenvervoer en exploitanten van ongeregelde vervoerdiensten direct zouden concurreren.

Zoals hierboven is uitgelegd, deelt de Autoriteit deze mening. Volgens de Autoriteit zijn de concurrentieverstorende effecten van de compensatieregeling echter niet meer dan hetgeen nodig is om de doelstellingen van de regeling te bereiken.

<sup>(69)</sup> Zie bladzijde 33 voor een uitleg van de manier waarop het compensatieniveau wordt berekend.

<sup>(70)</sup> Zie bijvoorbeeld Staatssteun NN 3/A/2001 en NN/4/2001 - Zweden: „Voortzetting van het CO<sub>2</sub>-heffingstelsel”. Dit stelsel werd gedeeltelijk volgens de milieurichtsnoeren van 1994 en gedeeltelijk volgens de nieuwe milieurichtsnoeren beoordeeld; Staatssteun N 575/A/1999 - Duitsland: „Voortzetting van de hervorming van de milieuheffingen”.

Deze cijfers zijn gebaseerd op een studie van INFRAS en IWW uit 2000. Hiernaar wordt verwezen in het recente witboek „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen”.

In dit verband merkt de Autoriteit op dat exploitanten die voor steun uit hoofde van de compensatieregeling in aanmerking komen, geregeld personenvervoer verzorgen op basis van een vergunning die door de lokale autoriteiten is afgegeven. Bij het afgeven van een vergunning wordt rekening gehouden met het algemeen belang wat een adequaat aanbod van vervoerdiensten betreft. Snelbussen kunnen derhalve worden beschouwd als integraal onderdeel van het openbaarvervoersysteem in Noorwegen. Snelbussen zijn vaak de enige vorm van openbaar vervoer en ook het enige alternatief voor de personenauto. Door deze omstandigheden is overheidssteun aan snelbussen gerechtvaardigd met betrekking tot de levering van diensten in geregeld personenvervoer.

Het feit dat op sommige routes ongeregeld vervoer concurreert met geregeld vervoer, heeft geen invloed op de totale beoordeling. De liberalisering van de markt voor ongeregelde vervoerdiensten kan ertoe leiden dat diensten van ondernemingen voor geregeld en ongeregeld vervoer elkaar gaan overlappen. Dit doet echter niets af aan het feit dat exploitanten van snelbussen moeten worden gecompenseerd in verband met het gebruik van de personenauto als belangrijkste vervoermiddel.

Wat de verstoring van de mededinging tussen geregelde en ongeregelde vervoerdiensten betreft wijst de Autoriteit ook erop dat de Noorse autoriteiten hebben gegarandeerd dat compensatie alleen wordt verleend voor geregeld personenvervoer. Bijgevolg komen de exploitanten van snelbussen die ongeregelde vervoerdiensten leveren niet in aanmerking voor uitkeringen uit hoofde van de compensatieregeling. Met betrekking tot de vermeende concurrentieverstorende effecten als gevolg van het feit dat busvervoerders hun routes aanpassen om personen naar toeristische locaties te brengen, is de Autoriteit van mening dat de aanpassing van routes om in te spelen op een gewijzigde vraag niets afdoet aan het feit dat de desbetreffende dienst wordt gekwalificeerd als „geregelde dienst” in de zin van artikel 2, lid 1, van Verordening (EG) nr. 12/98 van de Raad <sup>(71)</sup>. Bovendien zijn volgens de Noorse autoriteiten afwijkingen van de oorspronkelijke regeling alleen goedgekeurd als onderdeel van openbaardienstverplichtingen die zijn vastgelegd in de vergunning van de betrokken exploitant. Bijgevolg zouden deze vervoerdiensten nog steeds deel uitmaken van de door de desbetreffende exploitant geleverde diensten in geregeld personenvervoer. Het feit dat sommige geregelde routes naar een toeristische locatie kunnen leiden, maakt van een geregelde vervoerdienst geen ongeregelde dienst. Bovendien lijken de vermeende concurrentieverstorende effecten door steun- en positieritten waarmee exploitanten van snelbussen toeristische diensten aanbieden aan groepen passagiers, niet te worden veroorzaakt door de toepassing van de compensatieregeling als zodanig. Indien dergelijke diensten, zoals hiernaar wordt verwezen door de klager, zouden worden gekwalificeerd als „ongeregelde diensten” in de zin van artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 12/98 van de Raad, zouden ze niet in aanmerking komen voor compensatie.

Gezien alle bovenstaande overwegingen is de Autoriteit van mening dat de concurrentieverstorende effecten als gevolg van de compensatieregeling beperkt worden tot hetgeen nodig is om de gewenste doelstelling te bereiken, namelijk om het concurrentievermogen van het geregeld personenvervoer ten opzichte van de personenauto te behouden.

#### **b) *Beoordeling uit hoofde van de nieuwe milieurichtsnoeren***

De nieuwe milieurichtsnoeren bevatten de specifieke regels die van toepassing zijn op alle exploitatiesteun in de vorm van belastingverlaging of -vrijstelling. In punt 42 wordt bepaald: „Bij de invoering van belastingen op bepaalde activiteiten uit milieuoverwegingen kunnen de EVA-staten het noodzakelijk achten bepaalde ondernemingen tijdelijk vrijstelling te verlenen, met name wegens het ontbreken van harmonisatie op Europees niveau of in verband met tijdelijke risico's van verlies van internationaal concurrentievermogen van bepaalde ondernemingen. [...] Wanneer wordt beoordeeld of voor dergelijke maatregelen een uitzondering kan worden gemaakt op het algemene verbod op staatssteun dat is vervat in artikel 61, lid 1, moet worden nagegaan of de belasting overeenkomt met een belasting die in de Europese Gemeenschap wordt geheven op grond van een communautair besluit. Dit aspect is doorslaggevend voor de vraag of de internationale concurrentiepositie van de belastingbetaler al dan niet wordt verzwakt.”

<sup>(71)</sup> Staatssteun N 575/A/99 - Duitsland „Voortzetting van de hervorming van de milieueffingen” en Staatssteun N 449/2001 - Duitsland „Voorzetting van de hervorming van de milieueffingen na 31 maart 2002”, beschikbaar op internet: [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/state\\_aids/industrie/n575a-99.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/industrie/n575a-99.pdf).

(1) *Vrijstelling voor tien jaar van nieuwe milieuheffingen die overeenkomen met geharmoniseerde communautaire belastingen*

Ingevolge punt 46.1 (b) van de milieurichtsnoeren kunnen vrijstellingen van nieuwe milieuheffingen zijn gerechtvaardigd voor een periode van tien jaar zonder degressiviteit wanneer een heffing betrekking heeft op een belasting die overeenkomt met een geharmoniseerde communautaire belasting, hoger is dan voorgeschreven in de communautaire wetgeving en het bedrag dat na de verlaging daadwerkelijk door de ondernemingen wordt betaald, hoger is dan het communautaire minimum, zodat ondernemingen worden aangespoord meer te doen aan milieubescherming.

Tegen deze achtergrond heeft de Autoriteit beoordeeld of de tarieven voor de dieselbelasting uit hoofde van de Noorse wetgeving hoger waren dan de binnen de Europese Gemeenschap geldende tarieven.

Ingevolge artikel 5, lid 1, van Richtlijn 92/82/EEG is het minimumtarief voor diesel (gasolie dat als drijfgas wordt gebruikt) vastgesteld op 245 EUR per 1000 liter (of 0,245 EUR per liter). Uitgedrukt in NOK bedroeg het minimumtarief voor minerale olie 2,037 NOK per liter in 2001 <sup>(72)</sup> en 1,96 NOK per liter in 2002 <sup>(73)</sup>.

De geldende tarieven voor de dieselheffing in Noorwegen bedroegen 3,44 NOK per liter in 2001 (gewogen gemiddelde gedurende de periode waarin de nieuwe milieurichtsnoeren van kracht waren) en 3,43 NOK per liter in 2002. Deze tarieven liggen boven de tarieven die binnen de Europese Gemeenschap gelden.

Bovendien heeft de Autoriteit beoordeeld of busvervoerders die onder de dieselheffing vielen maar ook profiteerden van de in het geding zijnde compensatieregeling, nog steeds meer betaalden dan het minimumtarief voor diesel zoals vastgelegd in de communautaire richtlijn betreffende minerale oliën.

Op basis van de geldende tarieven voor dieselheffing (inclusief BTW) voor 2001 en 2002 en de hoogte van de compensatie (steunintensiteit), waarnaar wordt verwezen in bovenstaande tabel <sup>(74)</sup>, heeft de Autoriteit berekend welk tarief gesubsidieerde exploitanten daadwerkelijk betaalden voor de dieselheffing. Deze berekening geeft het volgende beeld: voor 2001 werd berekend dat busvervoerders daadwerkelijk 0,79 NOK aan belasting betaalden <sup>(75)</sup>. Dit was minder dan het geldende communautaire minimumtarief voor minerale olie, dat 2,037 NOK per liter bedroeg. Voor 2002 werd berekend dat busvervoerders daadwerkelijk 1,47 NOK aan belasting betaalden <sup>(76)</sup>. Dit was minder dan het geldende communautaire minimumtarief voor minerale olie, dat 1,96 NOK per liter bedroeg.

Hoewel het daadwerkelijke compensatieniveau lager kan zijn dan blijkt uit de cijfers van de Noorse regering, beschikt de Autoriteit in dit verband niet over exacte informatie op basis waarvan zij kan concluderen dat de exploitanten van snelbussen daadwerkelijk meer hebben betaald dan het communautaire minimum.

Derhalve is de Autoriteit van oordeel dat in de onderhavige zaak een vrijstelling voor tien jaar niet gerechtvaardigd is.

<sup>(72)</sup> In artikel 2, lid 1, wordt bepaald: „Aan het geregelde karakter van het vervoer wordt geen afbreuk gedaan door eventuele aanpassingen van de exploitatievoorwaarden.”

<sup>(73)</sup> Deze berekening is gebaseerd op een wisselkoers van 8,3145 NOK = 1 EUR, zoals vastgesteld door de Autoriteit voor 2001.

Deze berekening is gebaseerd op een wisselkoers van 8,0105 NOK = 1 EUR, zoals vastgesteld door de Autoriteit voor 2002. Zie de homepage van de Autoriteit op <http://www.efasurv.int/fieldsofwork/fieldstateaid/dbaFile791.html>.

<sup>(74)</sup> Zie bladzijde 33 voor een uitleg van de manier waarop het compensatieniveau wordt berekend.

<sup>(75)</sup> Dit komt overeen met een compensatieniveau van 77 % (waarbij de daadwerkelijk betaalde belasting 23 % van het geldende belastingtarief bedraagt). Het geldende belastingtarief werd van 1 januari 2001 tot 30 juni 2001 vastgesteld op 3,77 NOK per liter en vanaf 1 juli 2001 op 3,37 NOK per liter. Het gewogen gemiddelde van het belastingtarief bedroeg ongeveer 3,44 NOK per liter voor de periode waarin de nieuwe milieurichtsnoeren van kracht waren.

<sup>(76)</sup> Dit komt overeen met een compensatieniveau van 57 % (waarbij de daadwerkelijk betaalde belasting 43 % van het geldende belastingtarief bedraagt). Het tarief voor 2002 werd vastgesteld op 3,43 NOK per liter.



(2) *Vrijstelling voor vijf jaar van nieuwe milieuheffingen die overeenkomen met communautaire belastingen*

Ingevolge punt 48, tweede alinea, van de milieurichtsnoeren „kan de EVA-staat echter exploitatiesteun toekennen overeenkomstig de punten 40 en 41 indien de verlaging voldoet aan de in die punten gestelde voorwaarden. Wanneer de belasting overeenkomt met een geharmoniseerde belasting in de Europese Gemeenschap, moet in de desbetreffende harmonisatiebepalingen uitdrukkelijk zijn voorzien in de mogelijkheid om af te wijken van het Gemeenschapsminimum.”

a) *Tijdelijke aard en steunintensiteit*

Overeenkomstig punt 40 van de milieurichtsnoeren „[is] voor al deze vormen van exploitatiesteun de duur beperkt tot vijf jaar in het geval van degressieve steun. De intensiteit kan in het eerste jaar tot 100 % van de extra kosten bedragen, maar moet lineair afnemen tot nul aan het einde van het vijfde jaar.” In punt 41 van de richtsnoeren wordt gesteld dat bij „niet-degressieve steun de duur tot vijf jaar [is] beperkt, en mag de intensiteit maximaal 50 % van de extra kosten bedragen”.

Wat betreft de voorwaarde dat de steun tijdelijk moet zijn, merkt de Autoriteit op dat de compensatieregeling als zodanig niet tot een beperkte tijd is beperkt, zoals hierboven is opgemerkt. De Autoriteit merkt ook op dat het Noorse parlement heeft besloten de compensatieregeling voort te zetten in 2003, waarvoor 30 miljoen NOK is toegewezen.

Ten aanzien van de toelaatbare steunintensiteit merkt de Autoriteit op dat de compensatieregeling als zodanig niet dusdanig is ingericht dat de steunintensiteit lineair zal afnemen van 100 % in het eerste jaar tot nul aan het einde van het vijfde jaar. Derhalve is de steun niet degressief in de zin van punt 40 van de milieurichtsnoeren. Niet-degressieve steunmaatregelen zijn toelaatbaar op voorwaarde dat de duur is beperkt tot vijf jaar en de steunintensiteit maximaal 50 % van de extra kosten bedraagt. Op basis van bovenstaande cijfers bedroeg het compensatieniveau (steunintensiteit) in 2001 en 2002 respectievelijk 77 % en 57 %. (De gemiddelde steunintensiteit in deze twee jaren bedroeg 67 %.<sup>(77)</sup>).

Bovendien bevat de compensatieregeling geen bepaling waarmee wordt gewaarborgd dat het gemiddelde compensatieniveau gedurende de periode van vijf jaar zou worden beperkt tot 50 % van de extra kosten als gevolg van de dieselheffing.

b) *Vrijstelling van communautair minimum*

Volgens punt 44 (b) van de milieurichtsnoeren wordt een uitzondering op grond waarvan de begunstigde ondernemingen minder betalen dan het communautaire minimum, als onverenigbaar met artikel 61 van de EER-Overeenkomst beschouwd „indien deze uitzondering krachtens de betrokken richtlijn niet zou zijn toegestaan in de Europese Gemeenschap.” Indien de uitzondering zou zijn toegestaan, „is de Autoriteit van mening dat [de maatregel] verenigbaar is met artikel 61 voorzover zij noodzakelijk is en niet onevenredig ten opzichte van de nagestreefde EER-doelstellingen. De Autoriteit zal er in het bijzonder op toezien dat dergelijke uitzonderingen strikt worden beperkt in de tijd.”

Op basis van de cijfers van de Noorse regering lijken exploitanten die van de compensatieregeling profiteren minder te betalen dan het communautaire minimum.

Zelfs als de compensatie zou worden beperkt tot 50 % van de kosten als gevolg van de dieselheffing, zoals vereist volgens punt 41 van de milieurichtsnoeren, zouden de in aanmerking komende busvervoerders minder betalen voor de dieselheffing dan het geharmoniseerde minimumtarief: in 2001 en 2002 zouden exploitanten respectievelijk 1,71 NOK en 1,72 NOK per liter hebben betaald, terwijl het geharmoniseerde tarief respectievelijk 2,037 NOK en 1,96 NOK per liter bedroeg.

Aangezien de Noorse regering geen informatie heeft verstrekt op basis waarvan de Autoriteit kon bepalen hoe hoog het compensatieniveau precies was, gaat de Autoriteit gezien voornoemde overwegingen ervan uit dat de voor de compensatieregeling in aanmerking komende exploitanten daadwerkelijk minder hebben betaald dan het geharmoniseerde tarief voor minerale olie zoals vastgelegd in de richtlijn betreffende minerale oliën.

<sup>(77)</sup> Zie bladzijde 33 voor een uitleg van de manier waarop het compensatieniveau wordt berekend.



Derhalve, en overeenkomstig punt 44 van de milieurichtsnoeren, moet de Autoriteit beoordelen of de vrijstelling van de dieselheffing binnen de EG had kunnen worden toegestaan.

Volgens artikel 8, lid 2, onder c), van Richtlijn 92/81/EEG mogen EG-lidstaten geheel of gedeeltelijk vrijstelling of verlaging verlenen van de accijns op minerale oliën die worden gebruikt voor het personenvervoer. Op 12 maart keurde de EG-Raad een besluit goed op grond waarvan verschillende EG-lidstaten vrijstellingen van de accijns op minerale oliën mochten verlenen voor met name voertuigen voor lokaal, openbaar personenvervoer <sup>(78)</sup>.

De in het geding zijnde compensatieregeling wordt niet beperkt tot lokale vervoerdiensten, maar geldt ook voor regionale en interregionale vervoerdiensten.

Met betrekking tot de vraag of een vrijstelling van de dieselheffing binnen de Europese Gemeenschap had kunnen worden toegestaan, merkt de Autoriteit allereerst op dat de mogelijkheid van vrijstellingen voor lokaal personenvervoer niet wordt beperkt door artikel 8, lid 2, van de richtlijn betreffende minerale oliën. Derhalve lijkt een vrijstelling voor regionaal en interregionaal personenvervoer niet uitgesloten.

Daarnaast is de Autoriteit van mening dat een compensatieregeling voor geregeld personenvervoer niet alleen is gerechtvaardigd voor lokaal vervoer. Uit de informatie waarover de Autoriteit beschikt blijkt niet dat exploitanten van snelbussen als onderdeel van het openbaarvervoersysteem wezenlijk beter met de personenauto kunnen concurreren op regionale of interregionale routes dan op lokale routes. De Autoriteit hield ook rekening met de speciale geografische omstandigheden in Noorwegen en met het feit dat door een beperkt spoor netwerk geregelde busdiensten vaak het enige middel van openbaar vervoer en het enige alternatief voor de personenauto zijn.

Overeenkomstig punt 44 (b) van de milieurichtsnoeren moet de Autoriteit nog nagaan of de belastingvrijstelling in kwestie noodzakelijk is en niet onevenredig is ten opzichte van de nagestreefde EER-doelstellingen en strikt wordt beperkt in de tijd. Bovendien staat in punt 45 van de richtsnoeren dat „[...] de fiscale maatregelen in belangrijke mate [moeten] bijdragen tot de bescherming van het milieu. Nagegaan moet worden of vrijstellingen de algemene doelstellingen niet ondermijnen.”

Aangezien gesubsidieerde exploitanten voorheen volledig waren vrijgesteld van de dieselheffing, komen de busvervoerders voor hogere kosten te staan door de afschaffing van deze belastingvrijstelling en de gedeeltelijke compensatie voor deze extra kosten, zodat ze worden aangespoord meer te doen aan milieubescherming door onder andere in zuiniger voertuigen te investeren. Bovendien is de compensatieregeling bedoeld om ervoor te zorgen dat geregeld personenvervoer kan blijven concurreren met de personenauto, die meer externe kosten veroorzaakt dan openbaar vervoer. In het licht van deze overwegingen kunnen milieudoelstellingen worden gerealiseerd via de afschaffing van de vrijstelling van de dieselheffing alsmede de compensatieregeling. Zoals hierboven is opgemerkt, wordt ervan uitgegaan dat de concurrentieverstorende effecten van de compensatieregeling, met name wat de levering van ongeregelde vervoerdiensten betreft, beperkt blijven tot hetgeen nodig is om de nagestreefde doelstellingen te bereiken.

Zoals hierboven echter ook al is gesteld, is de compensatieregeling niet beperkt in de tijd. Evenmin biedt de regeling de benodigde garantie dat de overheidssteun uit hoofde van de regeling is beperkt tot 50 % van de extra productiekosten. Zoals hierboven is opgemerkt, blijkt uit de informatie van de Noorse autoriteiten niet dat het plafond van 50 % is gerespecteerd bij de toepassing van de compensatieregeling in 2001 en 2002.

<sup>(78)</sup> Zie voetnoot 37.

Teneinde aan de milieuriichtsnoeren te voldoen acht de Autoriteit het derhalve nodig de Noorse regering te verzoeken om de duur van de compensatieregeling te beperken tot vijf jaar, te rekenen vanaf de dag waarop de nieuwe milieuriichtsnoeren van kracht zijn. Dit betekent dat de compensatieregeling uiterlijk tot 23 mei 2006 mag worden toegepast.

Bovendien verzoekt de Autoriteit de Noorse regering om de uitkeringen uit hoofde van de compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen te beperken tot 50 % van de extra kosten die voortvloeien uit de dieselheffing. Elk bedrag boven deze drempel van 50 % moet worden beschouwd als onverenigbaar met de werking van de EER-Overeenkomst en dient van de ontvanger te worden teruggevorderd.

**c) Conclusies uit hoofde van artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst in combinatie met de milieuriichtsnoeren**

De compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen die van kracht was van 1 januari 1999 tot en met 22 mei 2001, voldoet aan de voorwaarden van de milieuriichtsnoeren van 1994. Elke steun die tijdens deze periode is verleend uit hoofde van deze regeling, kan worden beschouwd als verenigbaar met de werking van de EER-Overeenkomst.

De compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen die van kracht is sinds 23 mei 2001, kan worden beschouwd als verenigbaar met de werking van de EER-Overeenkomst, op voorwaarde dat de duur beperkt is tot vijf jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe milieuriichtsnoeren, en dat de compensatie voor snelbussen niet meer bedraagt dan 50 % van de extra kosten die voortvloeien uit de dieselheffing met betrekking tot de levering van diensten in geregeld personenvervoer. Kosten die voortvloeien uit de dieselheffing mogen niet worden gecompenseerd voor andere vervoerdiensten (d. w. z. de levering van ongeregelde vervoerdiensten in de zin van artikel 2, lid 3, van Verordening 12/98 of goederenvervoer).

Bedragen die na 23 mei 2001 boven dit plafond zijn toegewezen uit hoofde van de nieuwe compensatieregeling, worden beschouwd als onverenigbaar met de werking van de EER-Overeenkomst en dienen van de ontvanger te worden teruggevorderd. Indien de Noorse regering de compensatieregeling in de toekomst wil toepassen, dient zij maatregelen te treffen waarmee wordt gegarandeerd dat uitkeringen uit hoofde van de regeling niet meer dan 50 % bedragen van de extra kosten die voortvloeien uit de dieselheffing.

### 3. CONCLUSIES

De compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen (gebaseerd op de overheidsbegroting, hoofdstuk 1330, post 71) wordt aangemerkt als „nieuwe steunmaatregel” in de zin van artikel 1, lid 3, van Protocol 3 van de Toezichtovereenkomst. De regeling werd ingevoerd zonder goedkeuring van de Autoriteit en wordt derhalve als „om procedurerechten onrechtmatig” beschouwd ingevolge hoofdstuk 6 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun.

De Autoriteit plaatst geen vraagtekens bij de overheidsfinanciering van geregeld personenvervoer in het algemeen. Dergelijke financiering dient echter te voldoen aan de van toepassing zijnde EER-regelgeving voor overheidssteun.

Naar mening van de Autoriteit heeft de Noorse regering niet aangetoond dat de compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen voldoet aan de voorwaarden in Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad. Zoals de Autoriteit hierboven heeft uiteengezet, sluit deze conclusie niet uit dat exploitanten van snelbussen voor geregeld personenvervoer zouden kunnen worden gecompenseerd voor kosten die eigen zijn aan de opgelegde openbaardienstverplichtingen. Een dergelijke uitkering zou moeten voldoen aan de voorschriften van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad.

Anderzijds is de Autoriteit van mening dat de afschaffing van vrijstelling van de dieselheffing voor bussen en de compensatieregeling voor geregeld personenvervoer kunnen worden beschouwd als maatregelen om milieudoelstellingen te realiseren. Exploitanten van snelbussen voor geregeld personenvervoer maken onderdeel uit van het openbaarvervoersysteem in Noorwegen. Openbaar vervoer brengt minder externe kosten met zich mee dan het gebruik van een personenauto. Doordat er geen alomvattend systeem bestaat waarmee externe kosten voor alle vervoerwijzen kunnen worden berekend, kan compensatie van het openbaar vervoer als gerechtvaardigd worden beschouwd om de concurrentiepositie ten opzichte van de personenauto te behouden.

Aangezien de compensatieregeling is ingevoerd op 1 januari 1999, moest de Autoriteit de regeling beoordelen uit hoofde van de milieurichtsnoeren van 1994 en de nieuwe milieurichtsnoeren. Terwijl de compensatieregeling als verenigbaar met de milieurichtsnoeren van 1994 kan worden beschouwd, kan de voortzetting van de compensatieregeling vanaf 23 mei 2002 alleen als verenigbaar worden beschouwd indien de duur van de regeling wordt beperkt en de hoogte van de compensatie voor exploitanten van snelbussen niet meer dan 50 % bedraagt van de extra kosten die voortvloeien uit de dieselheffing.

Deze beperking in tijd betekent dat de compensatieregeling tot uiterlijk 23 mei 2006 mag worden toegepast. Exploitanten moeten in kennis worden gesteld van de beperkte duur van de compensatieregeling.

Voor het beperken van de compensatie tot 50 % van de extra kosten moet de Noorse regering toekomstige uitkeringen beperken tot 50 % van de extra kosten die voortvloeien uit de dieselheffing en moet zij nagaan of dit plafond niet is overschreden met sinds 23 mei 2001 verrichte betalingen aan individuele exploitanten van snelbussen uit hoofde van de compensatieregeling. Uitkeringen boven dit plafond kunnen niet als verenigbaar met artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst in combinatie met de milieurichtsnoeren worden beschouwd. Indien reeds betalingen zijn gedaan die het toelaatbare plafond van 50 % hebbent overschreden, dient het teveel betaalde bedrag te worden teruggevorderd van de ontvanger van de steun, inclusief rente.

Teveel betaalde bedragen dienen te worden teruggevorderd door exploitanten van snelbussen overeenkomstig de regels en procedures die zijn vastgelegd in de nationale wetgeving, voorzover hierdoor de door de EER-regelgeving verlangde terugvordering niet nagenoeg onmogelijk wordt gemaakt en geen inbreuk wordt gemaakt op het gelijkwaardigheidsbeginsel ten opzichte van procedures ter beslissing van soortgelijke, doch zuiver nationale geschillen <sup>(79)</sup>.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING VASTGESTELD:

1. De compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen (hoofdstuk 1330, post 71, van de staatsbegroting) vormt een nieuwe steunmaatregel in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst. De compensatieregeling is ingevoerd in strijd met de verplichtingen van de Noorse regering uit hoofde van artikel 1, lid 3, van Protocol 3 van de Toezichtovereenkomst en is derhalve „steun die om procedurerechten onrechtmatig is” in de zin van hoofdstuk 6 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun.
2. De compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen die van 1 januari 1999 tot en met 22 mei 2001 werd toegepast, is verenigbaar met de werking van de EER-Overeenkomst, en met name artikel 61, lid 3, onder c), in combinatie met hoofdstuk 15 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun als goedgekeurd in 1994.
3. De compensatieregeling voor exploitanten van snelbussen die sinds 23 mei 2001 wordt toegepast, is verenigbaar met de werking van de EER-Overeenkomst, en met name artikel 61, lid 3, onder c), in combinatie met hoofdstuk 15 van de richtsnoeren van de Autoriteit inzake overheidssteun, als gewijzigd in 2001, voorzover:
  - a) De duur van de compensatieregeling wordt beperkt tot vijf jaar, te rekenen vanaf 23 mei 2001;

<sup>(79)</sup> Arrest van het Europees Hof van Justitie van 13 juni 2002, zaak C-382/99, Koninkrijk der Nederlanden/Commissie [2002] Jurispr. I-5163, rechtsoverweging 90.

- b) De compensatie uit hoofde van de regeling niet meer dan 50 % van de kosten als gevolg van de dieselheffing bedraagt met betrekking tot de levering van diensten in geregeld personenvervoer.
4. Uitkeringen uit hoofde van de compensatieregeling sinds 23 mei 2001 waarmee het toelaatbare steunbedrag wordt overschreden zoals genoemd in punt 3, zijn onverenigbaar met de werking van de EER-Overeenkomst.
5. Onverenigbare steun als genoemd in punt 4 moet worden teruggevorderd van de ontvangers van de steun. De terugvordering geschiedt onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures voorzover deze procedures een onverwijld en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van deze beschikking toelaten. De terug te vorderen steun omvat rente vanaf de datum waarop de steun aan de begunstigden ter beschikking is gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op grond van de referentievoet welke wordt gehanteerd voor de berekening van de subsidie-equivalent in het kader van regionale steunregelingen.
6. De Noorse regering wordt verzocht de nodige maatregelen te treffen zodat onverwijld wordt voldaan aan de punten 3 en 5. Wat de onder punt 3a genoemde duur betreft, wordt de Noorse regering verzocht begunstigden van de steun onmiddellijk in kennis te stellen van het feit dat de duur van de huidige compensatieregeling wordt beperkt tot uiterlijk 23 mei 2006. Wat de naleving van de in de punten 3b en 5 vervatte voorwaarden betreft, wordt de Noorse regering gevraagd na te gaan welke betalingen aan afzonderlijke exploitanten van snelbussen uit hoofde van de compensatieregeling sinds 23 mei 2001 voldoen aan het plafond van 50 %.
7. De Noorse regering wordt verzocht de Autoriteit binnen twee maanden na ontvangst van deze beschikking mee te delen welke maatregelen zij heeft genomen om aan deze beschikking te voldoen.
8. Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk Noorwegen.

Gedaan te Brussel, 16 juli 2003.

Voor de Toezichthoudende Autoriteit van de  
EVA

Einar M. BULL

*De voorzitter*

---