

III

(Andere handelingen)

EUROPESE ECONOMISCHE RUIMTE

BESLUIT VAN DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA

Nr. 179/15/COL

van 7 mei 2015

**betreffende steun aan het openbaar busvervoer in de provincie Aust-Agder (Noorwegen)
[2016/1890]**

DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA (HIERNA „DE AUTORITEIT” GENOEMD),

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna „de EER-Overeenkomst” genoemd), en met name artikel 49, de artikelen 61 tot en met 63, en Protocol 26,

Gezien de Overeenkomst tussen de EVA-staten betreffende de oprichting van een Toezichthoudende Autoriteit en een Hof van Justitie (hierna de „toezichtovereenkomst” genoemd), en met name artikel 24,

Gezien Protocol 3 bij de toezichtovereenkomst (hierna „Protocol 3” genoemd), en met name artikel 1, leden 1, 2 en 3, van deel I, en artikel 7, lid 5, en artikel 14 van deel II,

Overwegende hetgeen volgt:

I. FEITEN

1. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 23 maart 2011 heeft de Autoriteit een eerste klacht ontvangen van de Noorse busonderneming Konkurrenten.no, een particuliere busexploitant, volgens welke er sprake zou zijn van onrechtmatige staatssteun in de opdrachten die door de provincie Aust-Agder, Noorwegen (hierna ook „Aust-Agder” of „de provincie” genoemd), zijn toegekend aan verscheidene busexploitanten voor de verlening van lokale busvervoerdiensten in Aust-Agder.
- (2) Bij brief van 10 november 2011 heeft de Autoriteit de klacht doorgestuurd aan de Noorse autoriteiten met het verzoek om nadere informatie te verstrekken.
- (3) Bij Besluit nr. 60/13/COL van 6 februari 2013 heeft de Autoriteit de formele onderzoeksprocedure ingeleid om na te gaan of er sprake was van mogelijke onrechtmatige staatssteun bij de gunning van de opdrachten voor lokale busvervoerdiensten in Aust-Agder (hierna „het besluit tot inleiding van de procedure” genoemd). Het besluit tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en het EER-supplement⁽¹⁾. De Noorse autoriteiten, de klaagster en twee andere derden, Nettbuss Sør AS en Setesdal Bilruter L/L, hebben opmerkingen ingediend betreffende het besluit tot inleiding van de procedure. Voorts hebben de Noorse autoriteiten gereageerd op de opmerkingen die door de klaagster en de andere derden zijn ingediend.
- (4) Bij brief van 17 december 2013 heeft de Autoriteit de Noorse autoriteiten om nadere informatie verzocht.
- (5) De Noorse autoriteiten en Nettbuss Sør AS hebben respectievelijk bij brief van 30 januari 2014 en bij brief van 20 februari 2014 aanvullende informatie verstrekt.

⁽¹⁾ PB C 118 van 25.4.2013, blz. 4 en EER-supplement nr. 24 van 25 april 2013, blz. 1.

- (6) Bij brief van 8 juli 2014 hebben de Noorse autoriteiten nadere informatie verstrekt betreffende de productie van Nettbuss Sør AS. In het licht van deze informatie heeft de Autoriteit bij brief van 14 augustus 2014 om verduidelijkingen en bijkomende informatie verzocht.
- (7) De Noorse autoriteiten hebben daarop gereageerd bij brieven van 15 oktober 2014 en 19 december 2014, terwijl Nettbuss Sør AS bij brief van 6 november 2014 heeft gereageerd. Voorts heeft er op 25 november 2014 ook een vergadering plaatsgevonden met vertegenwoordigers van Nettbuss Sør AS en Aust-Agder.
- (8) Daarenboven heeft de Autoriteit op 9 december 2013 een tweede klacht ontvangen van de onderneming Agder Flykspres, die een busdienst naar de luchthaven exploiteert die concurreert met die van Nettbuss Sør AS. Volgens de klagster heeft Nettbuss Sør AS minstens sinds 2013 onrechtmatige staatssteun ontvangen via de kruissubsidiëring van haar commerciële activiteiten.
- (9) Bij brief van 18 maart 2014 heeft de Autoriteit de klacht doorgestuurd aan de Noorse autoriteiten met het verzoek om nadere informatie te verstrekken.
- (10) De Noorse autoriteiten hebben de verzochte informatie bij brief van 22 april 2014 verstrekt. Nettbuss Sør AS heeft eveneens geantwoord bij e-mail van 9 april 2014.
- (11) Bij brief van 10 oktober 2014 heeft de Autoriteit de tweede klacht afgesloten en de klagster ervan in kennis gesteld dat de Autoriteit, gezien de verstrekte informatie en rekening houdend met het feit dat beide klachten betrekking hebben op de overheidsopdrachten die in Aust-Agder zijn gegund en op kwesties die binnen de werkingssfeer van het besluit tot inleiding van de procedure vallen, heeft besloten om de naar voren gebrachte kwesties in onderhavig besluit te behandelen. De klagster heeft daartegen geen bezwaar aangetekend en daaromtrent geen nadere informatie verstrekt.

2. ACHTERGROND — DE WETGEVING INZAKE LOKAAL GEREGLD BUSVERVOER EN SCHOOLBUS-VERVOER

2.1. Lokaal geregeld busvervoer ⁽¹⁾

2.1.1. *Verantwoordelijkheid van de centrale overheid*

- (12) Ten tijde van de inwerkingtreding van de vervoerswet van 1976 ⁽²⁾ was de Noorse staat (het ministerie van Vervoer) verantwoordelijk voor lokaal geregelde vervoerdiensten. In elke provincie werd het lokaal geregelde vervoer beheerd door vervoersmaatschappijen van de centrale overheid.

2.1.2. *Decentralisatieproces*

2.1.2.1. *Inleiding*

- (13) Kort na de inwerkingtreding van de vervoerswet van 1976 werd een decentralisatieproces in gang gezet. Met ingang van 1 januari 1979 konden de bevoegdheden van het ministerie van Vervoer worden gedelegeerd aan de provincie. Tegelijkertijd werden de vervoersmaatschappijen van de centrale overheid omgezet in administratieve organen van de provincies.
- (14) Nadat in 1981 artikel 24 bis in de vervoerswet van 1976 werd opgenomen, kon de staat de verantwoordelijkheid voor de financiering van lokaal geregelde vervoerdiensten overdragen aan de provincies door hen financiering te verstrekken ⁽³⁾.

2.1.2.2. *De verordening van 1980*

- (15) Een ander belangrijk element van het decentralisatieproces was de verordening van 19 december 1980 betreffende compensatie voor de verstrekking van lokaal geregeld vervoer (hierna „de verordening van 1980” genoemd). Artikel 1 van de verordening bepaalde dat het district verantwoordelijk was voor de financiering van lokaal geregeld vervoer. Overeenkomstig artikel 3 moest de hoogte van de compensatie jaarlijks worden vastgesteld op basis van het verschil tussen de geraamde inkomsten, die werden berekend aan de hand van de vastgestelde tarieven en kortingen, en de redelijke kosten.

⁽¹⁾ Dit deel is een uittreksel van Besluit nr. 519/12/COL van de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA van 19 december 2012 tot afsluiting van de formele onderzoeksprocedure naar mogelijke steun aan AS Oslo Sporveier en AS Sporveisbussene (Noorwegen) (PB L 276 van 17.10.2013, blz. 8), en EER-supplement nr. 57 van 17 oktober 2013, blz. 1.

⁽²⁾ Wet nr. 63 van 4 juni 1976 (in werking getreden op 1 juli 1977).

⁽³⁾ Zie de voorbereidende documenten voor de wijziging van de vervoerswet van 1976 — Ot.prp. nr. 16 (1980-1981), blz. 2.

- (16) Ook bevatte de verordening van 1980 voorschriften inzake toezicht en toegang tot informatie en werden in de verordening de taken van enerzijds het ministerie van Vervoer en anderzijds de provincies verduidelijkt. Artikel 7 vormde de rechtsgrondslag voor het ministerie om aanvullende voorschriften en richtsnoeren inzake compensatie voor de verstrekking van lokaal geregelde vervoerdiensten uit te vaardigen.

2.1.2.3. De verordening van 1982 en de standaardbasisovereenkomst tussen de KS en de NABC

- (17) Op 1 januari 1983 werd de verordening van 1980 vervangen door de verordening van 2 december 1982 betreffende compensatie voor de verstrekking van lokaal geregeld vervoer (hierna „de verordening van 1982” genoemd). Op grond van artikel 4 van de verordening van 1982 zijn de provincies verplicht om overeenkomsten met concessiehouders te sluiten over de compensatie voor de verstrekking van geregeld openbaar vervoer. Op basis hiervan sloten de Noorse vereniging van lokale en regionale overheden (hierna „de KS” genoemd) en de Noorse vereniging van busmaatschappijen (hierna „de NABC” genoemd) ⁽¹⁾ een standaardbasisovereenkomst (hierna „de standaardbasisovereenkomst tussen de KS en de NABC” genoemd) en een standaardovereenkomst over de jaarlijkse compensatie, die door elke provincie moest worden gebruikt bij het sluiten van overeenkomsten over de verstrekking van lokaal geregeld busvervoer. Wat betreft de berekening van de compensatie, was de standaardovereenkomst gebaseerd op dezelfde beginselen als artikel 3 van de verordening van 1980. De standaardbasisovereenkomst voorzorg ook in een scheiding tussen de kosten van de lokale busvervoerdiensten en die van andere, commerciële diensten.

2.1.2.4. De verordening van 1985

- (18) Tegelijk met de invoering van een nieuw inkomstensysteem voor de provincies werd in 1985 een nieuwe verordening betreffende compensatie voor lokaal vervoer aangenomen (hierna „de verordening van 1985” genoemd). Het nieuwe inkomstensysteem voor de provincies (en gemeenten) bracht met zich mee dat de bijdrage van de centrale overheid voor lokaal vervoer werd verstrekt in de vorm van een forfaitair bedrag. De belangrijkste focus van de verordening van 1985 was de relatie tussen het ministerie van Vervoer en de provincies. De verordening van 1985 werd op 1 januari 1987 ingetrokken door een nieuwe verordening ⁽²⁾ die van kracht is gebleven tot 30 april 2003, toen deze op haar beurt werd vervangen door de verordening inzake commercieel vervoer (zie verder).

2.1.3. Wet van 2002 inzake commercieel vervoer en verordening van 2003 inzake commercieel vervoer

- (19) Op dit moment wordt de sector voor lokaal geregeld busvervoer gereguleerd door de wet van 2002 inzake commercieel vervoer (hierna de „wet inzake commercieel vervoer” genoemd) ⁽³⁾ en de verordening van 2003 inzake commercieel vervoer (hierna de „verordening inzake commercieel vervoer” genoemd) ⁽⁴⁾. De vervoerswet van 1976 is ingetrokken en vervangen door de wet inzake commercieel vervoer ⁽⁵⁾. Bij de verordening inzake commercieel vervoer zijn twee verordeningen ingetrokken en vervangen ⁽⁶⁾.
- (20) De Noorse autoriteiten hebben toegelicht dat de toepasselijke bepalingen sinds de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst in 1994 niet significant zijn gewijzigd.

2.1.4. Cofinanciering van lokale vervoerdiensten door de staat en provincies

- (21) De provincies financieren de lokale vervoerdiensten deels uit belastinginkomsten. Voorts ontvangen de provincies krachtens de wet inzake commercieel vervoer staatsfinanciering in de vorm van jaarlijkse globale subsidies ⁽⁷⁾. Het bedrag van de subsidies wordt bepaald op basis van de mate waarin de provincies bijdragen van de staat nodig hebben. Daarom moeten de provincies het ministerie van Vervoer begrotingen, rekeningen en andere relevante informatie doen toekomen die nodig is om de noodzaak van bijdragen vast te stellen ⁽⁸⁾.

2.1.5. Concessies

2.1.5.1. Inleiding

- (22) Volgens de wet inzake commercieel vervoer dient een onderneming over een concessie te beschikken om geregelde personenvervoerdiensten per bus tegen vergoeding (d.w.z. betaling door de gebruikers (passagiers) van de vervoerdiensten) te kunnen verrichten ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ In het Noors: Norsk Rutebilerforbund.

⁽²⁾ Verordening nr. 2170 van 12 augustus 1986 (in werking getreden op 1 januari 1987).

⁽³⁾ Wet nr. 45 van 21 juni 2002 (in werking getreden op 1 januari 2003).

⁽⁴⁾ Verordening nr. 401 van 26 maart 2003 (in werking getreden op 1 april 2003).

⁽⁵⁾ Wet nr. 63 van 4 juni 1976 (in werking getreden op 1 juli 1977). Ingetrokken en vervangen door de wet inzake commercieel vervoer op 1 januari 2003.

⁽⁶⁾ Verordening nr. 2170 van 12 augustus 1986 (in werking getreden op 1 januari 1987) en Verordening nr. 1013 van 4 december 1992 (in werking getreden op 1 januari 1994). Beide zijn op 1 april 2003 ingetrokken en vervangen door de verordening inzake commercieel vervoer.

⁽⁷⁾ Artikel 22, lid 3, van de wet inzake commercieel vervoer.

⁽⁸⁾ Artikel 22, lid 4, van de wet inzake commercieel vervoer.

⁽⁹⁾ Artikelen 4 en 6, van de wet inzake commercieel vervoer.

- (23) Exploitanten van geregelde personenvervoerdiensten per bus tegen vergoeding moeten zowel over een algemene als over een bijzondere concessie beschikken.

2.1.5.2. Algemene concessie voor personenvervoer

- (24) Ondernemingen die tegen vergoeding personenvervoerdiensten aanbieden, moeten over een algemene concessie beschikken ⁽¹⁾. Om een algemene concessie te verkrijgen, moet de aanvrager i) een verklaring omtrent het gedrag verstrekken, ii) over toereikende financiële middelen en capaciteiten beschikken en iii) over toereikende beroepskwalificaties beschikken ⁽²⁾. Algemene concessies zijn niet in de tijd beperkt ⁽³⁾.

2.1.5.3. Bijzondere concessies voor geregeld personenvervoer

- (25) Een onderneming die tegen vergoeding een geregelde personenvervoerdienst wil verrichten, moet bovendien over een bijzondere concessie beschikken ⁽⁴⁾. Er zijn twee soorten bijzondere concessies: i) gebiedsconcessies en ii) routespecifieke concessies. De gebiedsconcessie is van ondergeschikt belang in de zin dat dit type concessie de houder toestaat om in het gehele gebied waarop de concessie betrekking heeft, geregelde busvervoerdiensten te verrichten, voor zover geen andere, routespecifieke concessies in het gebied zijn verleend. De houder van een routespecifieke concessie is de enige entiteit die het recht heeft om op die route geregeld busvervoer te exploiteren.
- (26) De bijzondere concessie voorziet in het recht en de plicht voor de concessiehouder om de in de concessie omschreven vervoerdienst te verrichten ⁽⁵⁾. Bij de aanvraag van een bijzondere concessie moet een voorstel voor een dienstregeling en tarieven worden ingediend ⁽⁶⁾. Op de dienstregelingen en de tarieven wordt toezicht gehouden door de provincies ⁽⁷⁾. Zij kunnen opdracht geven om de dienstregelingen en de tarieven te wijzigen ⁽⁸⁾.
- (27) De bijzondere concessie kan ofwel worden gegund i) door middel van aanbestedingsprocedures en voor de in de aanbestedingsprocedure vastgestelde periode ⁽⁹⁾, die in elk geval niet langer is dan tien jaar ⁽¹⁰⁾, ofwel ii) rechtstreeks, dus zonder dat een aanbestedingsprocedure wordt doorlopen, voor een termijn van tien jaar ⁽¹¹⁾.

2.1.5.4. Contracten

- (28) Ter aanvulling van de concessies sluiten de provincies contracten met de concessiehouders over de verrichting van openbare diensten. De provincies zijn vrij om de vorm van deze contracten te bepalen ⁽¹²⁾.

2.1.5.5. Compensatie

- (29) De provincies zijn verantwoordelijk voor het compenseren van de concessiehouders ⁽¹³⁾. Daarbij kunnen de provincies kiezen of ze gebruikmaken van bruto- dan wel nettocontracten. In het kader van brutocontracten ontvangen concessiehouders van de provincie een compensatie voor de kosten van de dienstverlening; ze ontvangen niet de inkomsten van de verkoop van vervoerbewijzen aan passagiers. In het kader van nettocontracten ontvangen concessiehouders de opbrengsten uit de verkoop van vervoerbewijzen en een compensatie van de provincie, voor zover de opbrengsten van de verkoop van vervoerbewijzen ontoereikend zijn om de kosten van de diensten, met inbegrip van een redelijke winst, te dekken.

⁽¹⁾ Artikel 4, lid 1, van de wet inzake commercieel vervoer.

⁽²⁾ Artikel 4, lid 2, van de wet inzake commercieel vervoer en hoofdstuk I van de verordening inzake commercieel vervoer.

⁽³⁾ Artikel 27, lid 1, van de wet inzake commercieel vervoer.

⁽⁴⁾ Artikel 6, lid 1, van de wet inzake commercieel vervoer.

⁽⁵⁾ Artikel 25 van de verordening inzake commercieel vervoer.

⁽⁶⁾ Artikelen 28 en 29 van de verordening inzake commercieel vervoer. Dit zijn de vereisten die de Autoriteit het meest relevant acht met het oog op het beschrijven van de nationale regeling; de verordening inzake commercieel vervoer bevat echter ook nog een aantal andere gedetailleerde vereisten voor een bijzondere concessie.

⁽⁷⁾ Het ministerie van Vervoer heeft zijn bevoegdheid om de tarieven vast te stellen gedelegeerd aan de provincies. Bepaalde kortingen worden evenwel op nationaal niveau vastgesteld. In de praktijk heeft het ministerie alle provincies opdracht gegeven om ervoor te zorgen dat exploitanten van lokaal geregelde busvervoerdiensten die een openbare dienst verrichten, kinderen, ouderen en personen met een handicap een korting van 50 % aanbieden.

⁽⁸⁾ Artikelen 28 en 29, lid 2, van de verordening inzake commercieel vervoer. Op basis van artikel 28, lid 3, van de verordening inzake commercieel vervoer heeft het ministerie van Vervoer de bevoegdheid om richtsnoeren te geven voor de inhoud en de publicatie van de dienstregelingen. Circulaire N-1/2006 van het ministerie van Vervoer bevat aanvullende richtsnoeren voor de publicatie van routeschema's. Voor 2006 reguleerde artikel 28 van de verordening inzake commercieel vervoer bepaalde aspecten van de publicatie van routeschema's. Deze aspecten zijn in 2006 uit de wet geschrapt. In de praktijk heeft circulaire N-1/2006 betrekking op de oude bepaling (artikel 28 van de verordening inzake commercieel vervoer) zoals deze was vóór de wijziging, en wordt in de circulaire verklaard dat de vereisten van de oude bepaling, tot nader order, worden beschouwd als richtsnoer voor de inhoud van het routeschema.

⁽⁹⁾ Artikel 27, lid 2, van de verordening inzake commercieel vervoer.

⁽¹⁰⁾ Zoals wordt verklaard in de voorbereidende documenten, hoofdstuk 10.1 van voorstel 113 L (2009-2010).

⁽¹¹⁾ Artikel 8 van de wet inzake commercieel vervoer. De mogelijkheid om de concessies aan te besteden is ingevoerd krachtens een wijziging van de vervoerswet van 1976 bij Wet nr. 85 van 11 juni 1993 (in werking getreden op 1 januari 1994).

⁽¹²⁾ Artikel 22, lid 5, van de wet inzake commercieel vervoer.

⁽¹³⁾ Artikel 22, lid 1, van de wet inzake commercieel vervoer.

- (30) Krachtens artikel 22 van de wet inzake commercieel vervoer moeten de provincies de exploitanten compenseren voor de verlening van vervoerdiensten op onrendabele routes die de provincies op hun grondgebied wensen op te zetten of in stand te houden ⁽¹⁾.
- (31) Het staat de provincies vrij om te bepalen op welke wijze de concessiehouders worden gecompenseerd; de wet inzake commercieel vervoer en de verordening inzake commercieel vervoer bevatten geen specifieke bepalingen over de wijze waarop de compensatie dient te worden toegekend.
- (32) De Autoriteit begrijpt dat artikel 22 van de wet inzake commercieel vervoer voorziet in een compensatie om de kosten van de openbare dienst te dekken (minus de opbrengsten uit de verkoop van vervoerbewijzen voor nettocontracten), met inbegrip van een redelijke winst.

2.2. Schoolvervoer

- (33) Al van voor de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst in Noorwegen op 1 januari 1994 dragen de Noorse provincies de verantwoordelijkheid om voor basisscholen en middelbare scholen schoolvervoer te verstrekken voor kinderen die binnen een bepaalde afstand tot de school wonen (normaliter vier kilometer). Op dit moment is deze verantwoordelijkheid vastgesteld in de onderwijswet van 1998 (hierna de „onderwijswet” genoemd) ⁽²⁾. Deze wet werd voorafgegaan door de wet van 1969 inzake basisscholen ⁽³⁾ en de wet van 1974 inzake middelbare scholen ⁽⁴⁾. Op grond van een wet houdende wijziging van de wet inzake basisscholen en de wet inzake middelbare scholen ⁽⁵⁾ werden de provincies halverwege de jaren tachtig verantwoordelijk voor de verstrekking van schoolvervoer. Duidelijkheidshalve heeft de term „onderwijswet” in de tekst van dit besluit tevens betrekking op de desbetreffende wettelijke bepalingen die van kracht waren vóór de inwerkingtreding van de onderwijswet.
- (34) Overeenkomstig de onderwijswet zijn de gemeenten verplicht om aan de provincie een tarief te betalen voor het schoolvervoer voor basisscholen. De provincie betaalt nadien de busexploitant voor de dienstverlening. Voor het schoolvervoer voor middelbare scholen betalen de provincies maandelijkse vervoerbewijzen voor de leerlingen overeenkomstig de contracten die met de busexploitanten zijn gesloten.

3. ONTVANGERS VAN DE VERMEENDE STEUN

- (35) Sinds de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst in Noorwegen heeft Aust-Agder bijzondere concessies toegekend aan en contracten voor lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer gesloten met de volgende zeven ondernemingen:
1. Birkeland Busser AS, eigendom van Setesdal Bilruter L/L;
 2. Frolandsruta Frode Oland, eigendom van Frode Stoltenberg Oland;
 3. Høyvåggruta AS, tot haar fusie met Nettbuss Sør AS in 2009;
 4. Nettbuss Sør AS, onderdeel van de Nettbuss-groep en eigendom van de busonderneming Nettbuss AS, eigendom van Norges Statsbaner AS ⁽⁶⁾;
 5. Risør og Tvedestrand Bilruter AS („RTB”), tot haar fusie met Nettbuss Sør AS in 2008;
 6. L/L Setesdal Bilruter, waarvan de drie hoofdaandeelhouders Sigmund Aune, Brøvig Holding AS en de gemeente Bykle zijn. Daarnaast zijn verscheidene andere gemeenten in Aust-Agder en enkele in Vest-Agder aandeelhouders, en
 7. Telemark Bilruter, waarvan de hoofdaandeelhouders de gemeente Vinje, de gemeente Seljord en Seljord Sparebank zijn; daarnaast bezitten verscheidene gemeenten in de provincie Telemark aandelen in de onderneming.

⁽¹⁾ De Noorse autoriteiten hebben dit bevestigd in hun opmerkingen op het besluit tot inleiding van de procedure in zaak 71524 betreffende vermeende steun aan AS Oslo Sporveier en AS Sporveisbussene, en hebben onder verwijzing naar de rechtsliteratuur (*Norsk Lovkommentar*) toegelicht dat de voorgaande bepaling — artikel 24 bis van de vervoerswet van 1976 — op dezelfde wijze werd uitgelegd. In dat verband wordt in het *Norsk Lovkommentar* met betrekking tot de vervoerswet van 1976 (beschikbaar op <http://www.rettsdata.no/> (voor toegang is een betaald abonnement nodig)) over de kwestie van de compensatie in noot 43 het volgende opgemerkt (in het Noors): „I rutetransporten vil det dog ofte være aktuelt å pålegge utover en større rutetjeneste som sammenholdt med de takster som godkjennes, ikke gir et forsvarlig økonomisk grunnlag. I slike tilfeller kan plikten bare opprettholdes dersom det ytes tilskudd, jf. § 24 bis.” Vertaling door de Autoriteit: „In geval van geregeld vervoer zal het echter in veel gevallen passend zijn om van de vervoersmaatschappij te verlangen dat deze een uitgebreidere dienst levert die, gelet op de vastgestelde maximumprijzen, niet in haar financieel belang zou zijn. In dergelijke omstandigheden kan de openbardienstverplichting slechts in stand worden gehouden indien compensatie wordt toegekend; zie artikel 24 bis.”

⁽²⁾ Wet nr. 61 van 17 juli 1998 (in werking getreden op 1 augustus 1999).

⁽³⁾ Wet nr. 24 van 13 juli 1969.

⁽⁴⁾ Wet nr. 55 van 21 juni 1974.

⁽⁵⁾ Wet nr. 41 van 31 mei 1985.

⁽⁶⁾ Norges Statsbaner AS (NSB) is een spoorwegmaatschappij voor passagiers in Noorwegen. Zij is eigendom van het ministerie van Vervoer en Communicatie. Naast de verlening van vervoerdiensten per trein of per bus is de maatschappij ook actief op het gebied van vrachtreinen, buitenlands treinvervoer en vastgoed.

- (36) Deze ondernemingen verstrekken al van vóór de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst in Noorwegen op 1 januari 1994 lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in Aust-Agder. Vanaf 2009 en na de fusies van Nettbuss Sør AS met Høyvåggruta AS en RTB bleven er vijf exploitanten over om de vervoerdiensten uit te voeren in het kader van de contracten van Aust-Agder⁽¹⁾. Sinds het verstrijken van de concessieovereenkomst met Nettbuss Sør AS op 31 december 2014 zijn er slechts vier vervoersexploitanten die momenteel de betrokken diensten krachtens het bestaande rechtskader verlenen.
- (37) Het recht en de verplichting om lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer te verstrekken, zijn door middel van concessies en, in een latere fase, ook in combinatie met de gunning van afzonderlijke opdrachten aan de busexploitanten toegekend. De twee recentste toegekende concessies hadden betrekking op perioden van ongeveer tien jaar (1993-2003 en 2004-2012). De toegekende concessies en opdrachten zijn tijdens de twee concessieperioden routinematig gegund aan dezelfde busexploitanten.
- (38) Alle exploitanten voeren naast hun openbare opdracht commerciële activiteiten uit. Deze activiteiten omvatten vrachtovervoer, touringcars, taxi's en snelbussen.
- (39) Met name Nettbuss Sør AS exploiteert reeds sinds de jaren 1960 en sinds 2014 via haar dochteronderneming Nettbuss Ekspress AS een directe busverbinding naar de luchthaven in het gebied. Deze wordt beschouwd als een commerciële route die geen recht geeft op een compensatie voor openbare diensten van Aust-Agder. Via haar dochteronderneming Sørlandsekspressen exploiteert zij buiten haar openbare opdracht tevens snelbusroutes en nachtbusroutes (*nattbuss*).
- (40) De Noorse autoriteiten hebben verklaard dat Telemark Bilruter AS sinds 2012 een gescheiden boekhouding is beginnen voeren.
- (41) Frolandsruta Frode Oland voert geen gescheiden boekhouding.
- (42) Birkeland Busser AS, Nettbuss Sør AS en Setesdal Bilruter L/L hebben in 2009 een boekhoudkundige scheiding ingevoerd.
- (43) Wat RTB en Høyvåggruta AS betreft, konden de Noorse autoriteiten geen informatie verstrekken over het feit of de ondernemingen een gescheiden boekhouding hebben gevoerd. Vanaf hun fusie met Nettbuss Sør AS in respectievelijk 2008 en 2009 werd hun boekhouding opgenomen in die van Nettbuss Sør AS.

4. DE GUNNING VAN OPDRACHTEN

4.1. De gunning van opdrachten van 1988 tot 2003

- (44) Van 1988 tot eind 2003 heeft Aust-Agder overeenkomsten gesloten met elke busexploitant die over een bijzondere concessie beschikte. Deze overeenkomsten hadden een looptijd van één jaar en konden telkens met één jaar automatisch worden verlengd.
- (45) Deze overeenkomsten voorzagen niet in een formule voor de berekening van de compensatie voor de openbare dienst. De compensatie was gebaseerd op onderhandelingen. De overeenkomsten bevatten evenwel een verplichting voor elke busexploitant met een bijzondere concessie om een productieplan en een begrotingsvoorstel met vermelding van hun verwachte inkomsten en kosten op te stellen. Dit voorstel moest, voor zover mogelijk, worden gebaseerd op de rekeningen, statistieken en ook de prognoses van voorspelbare kosten en inkomsten, alsook de verkeersevolutie. Daarenboven moesten de voorgestelde productiekosten overeenstemmen met de kosten van een normale en goed beheerde onderneming. Dit vormde de basis van de onderhandelingen.

4.2. De gunning van opdrachten van 2004 tot 2008 — Invoering van de ALFA-methode

- (46) Naar aanleiding van een besluit van de provincieraad in december 2002 heeft Aust-Agder nieuwe individuele contracten gesloten. Volgens de Noorse autoriteiten heeft de invoering van deze contracten geen fundamentele wijziging met zich meegebracht ten opzichte van het vorige systeem. Alle opdrachten werden nog steeds direct aan de bestaande exploitanten gegund.

⁽¹⁾ De fusies zijn op 10 en 11 juni 2009 bij het Noorse bedrijfsregister aangemeld en de ondernemingen Høyvåggruta AS en RTB zijn op 3 en 5 september 2009 uit het register geschrapt. Doorheen de tekst zal de Autoriteit de term „vijf busexploitanten” gebruiken om, in voorkomende gevallen, te verwijzen naar de betrokken ondernemingen.

- (47) Vanaf 2004 werd het niveau van de compensatie nog steeds vastgesteld op basis van onderhandelingen tussen Aust-Agder en de busondernemingen, maar de basis voor de onderhandelingen was gewijzigd door de invoering van een nieuw systeem voor de berekening van de compensatie, de zogenaamde „ALFA-methode” ⁽¹⁾.
- (48) Volgens de Noorse autoriteiten is de ALFA-methode ontwikkeld als een objectief en transparant berekeningsmodel voor kosten in verband met busvervoer. Een grondbeginsel is dat de compensatie voor de busondernemingen niet wordt berekend op basis van hun eigen, werkelijke kosten, maar volgens representatieve veronderstellingen voor hun type onderneming. Deze methode simuleert de kosten van een goed beheerde busonderneming. De standaardkostenberekening van busactiviteiten volgens de ALFA-methode omvat de volgende hoofdelementen:
- a) berekening van de productie: aantal kilometer per productieperiode per voertuig; elke geregelde route wordt geregistreerd volgens de gereden afstand, bestede tijd, aantal dagen per periode en type gebruikte bus. De berekening van het aantal kilometer per voertuig en uren in het verkeer is inbegrepen, alsook de gemiddelde snelheid per periode;
 - b) kostenberekening: kosten per eenheid vermenigvuldigd met het aantal kilometer per voertuig; de ALFA-methode houdt rekening met kosten zoals brandstof, banden, reserveonderdelen, service, onderhoud, reiniging, voertuigkosten, personeelskosten (chauffeurs), begrotingskosten (verkeerskosten zoals veerboten, tol enz.), administratiekosten en andere gedeelde kosten. De kosten van elke post worden gedeeltelijk berekend op basis van de prijzen voor productiefactoren vermenigvuldigd met hun verbruik per kilometer, hetgeen het standaardcijfer per kilometer oplevert;
 - c) opbrengsten uit vervoersactiviteiten in de productieperiode, en
 - d) berekening van de behoefte aan subsidies. De berekening van subsidies berust op de standaardberekening plus de begrotingskosten minus de opbrengsten uit het vervoer.
- (49) De berekening is gebaseerd op de productie van vervoerdiensten (d.w.z. het aantal kilometers gereden door voertuigen uit de verschillende voertuiggroepen en groepen geregelde diensten) door elke onderneming; vervolgens op de gemiddelde kosten van de ALFA-methode voor de verschillende kostenposten, en ten slotte op enkele aanpassingen op basis van kosten die specifiek zijn voor de individuele onderneming vanwege geografische en topografische omstandigheden, verkeersomstandigheden, alsook tariefomstandigheden.
- (50) De nieuwe individuele contracten waren oorspronkelijk van kracht van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006 en werden met twee jaar verlengd tot en met 31 december 2008.

4.3. De gunning van opdrachten sinds 2009 — Indexering

- (51) Op 12 juni 2007 heeft de provincieraad van Aust-Agder besloten om nieuwe opdrachten voor de volgende periode van 2009 tot 2012 direct te gunnen aan de bestaande busondernemingen. Na de onderhandelingen met de busondernemingen heeft de provincieraad op 9 december 2008 de nieuwe contracten goedgekeurd.
- (52) De vorige contracten bleven daarbij in ruime mate ongewijzigd. De ALFA-methode werd echter aangevuld met een nieuw indexeringssysteem gekoppeld aan bepaalde productiefactoren overeenkomstig de volgende formule:

$$0,55 \times L + 0,30 \times K + 0,15 \times D$$

L = verandering van de loonkosten (Noors bureau voor de statistiek, loonstatistieken in de vervoerssector)

K = verandering van de consumentenprijsindex (Noors bureau voor de statistiek)

D = evolutie van de brandstofkosten (Platts Oilgram-index)

- (53) Er werd niet langer onderhandeld over de compensatie die vanaf 2009 was toegekend voor de nieuwe contracten.
- (54) De nieuwe contracten hadden een oorspronkelijke looptijd van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2012 en werden verlengd tot eind 2016, met uitzondering van het contract met Nettbuss Sør AS dat slechts met twee jaar werd verlengd tot en met 31 december 2014.

⁽¹⁾ Er zijn twee parallelle systemen voor de berekening van de compensatie voor busvervoerdiensten in Noorwegen, die in vele opzichten op elkaar lijken. Het ene systeem heet ALFA en wordt toegepast door Aust-Agder, terwijl het andere BUSSKOST heet. Beide systemen zijn gebaseerd op dezelfde hoofdelementen, maar BUSSKOST is ontwikkeld en wordt exclusief beheerd (tegen een vergoeding) door het adviesbureau Asplan-VIAK.

- (55) De provincie Aust-Agder is reeds begonnen met de aanbesteding van nieuwe opdrachten voor de periode vanaf januari 2015.

5. HET ATP-PROJECT EN DE PENDELBUSDIENST NAAR DE LUCHTHAVEN

- (56) De klaagster beweert dat Aust-Agder jaarlijks 1 miljoen NOK voor „onderzoeks- en milieumaatregelen” aan de busexploitanten heeft toegekend.
- (57) Uit de door de Noorse autoriteiten verstrekte informatie blijkt dat de gemeenten Kristiansand, Songdalen, Søgne, Vennesla, Lillesand, Birkenes en Iveland en de provincies Vest-Agder en Aust-Agder een samenwerkingsproject, het zogenaamde ATP-project, in het leven hebben geroepen.
- (58) Vanaf 2004 kreeg enkel Nettbuss Sør AS in het kader van dat ATP-project rechtstreeks een jaarlijks bedrag van 800 000 NOK toegekend om de frequentie van de vertrektijden op de route Lillesand-Kristiansand op te voeren, namelijk van één bus per uur naar twee bussen per uur. Deze betaling werd in 2005, 2006 en 2007 verricht door de provincie Vest-Agder, en in 2008 en 2009 door Agder Kollektivtrafikk AS („AKT”), een naamloze vennootschap. Vanaf 2010 werd dat bedrag opgetrokken tot 2 miljoen NOK en door Aust-Agder direct aan Nettbuss Sør AS toegekend in het kader van hun contract voor lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer teneinde de verbeterde busverbindingen naar Aust-Agder in stand te houden en tevens om de busdiensten op de route Kristiansand-Arendal (route 5) verder te verbeteren. De opdracht voor een verhoogde productie werd gegeven door Aust-Agder en de betaling werd, via AKT, door de provincie Vest-Agder verricht aan de provincie Aust-Agder die de betaling heeft overgemaakt aan Nettbuss Sør AS. Het bedrag werd vanaf 2011 verlaagd tot 1,5 miljoen NOK.
- (59) Samen met de hierboven vermelde verhoogde frequentie van Nettbuss Sør AS werd in 2004 ook een bijbehorende pendelbusdienst naar de luchthaven opgezet teneinde route 5 van de lokale geregelde busdienst naar Kristiansand met de luchthaven van Kjevik te verbinden door middel van een enkel vervoerbewijs dat geldig was voor zowel de lokale geregelde bus als de pendelbus naar de luchthaven. Deze pendelbus naar de luchthaven maakte geen deel uit van de openbare dienst. Om de lokale geregelde bus te compenseren voor de vervoerdienst op route 5, heeft Nettbuss Sør AS jaarlijks 60 000 zitplaatsen tegen de prijs van 65 NOK per vervoerbewijs (in totaal 3,9 miljoen NOK) aangekocht. De prijs van het vervoerbewijs was berekend op basis van de prijs van het vervoerbewijs voor de directe luchthavenroute die Nettbuss Sør AS commercieel exploiteert. Het bedrag werd gebruikt om de verhoogde frequentie op route 5 te financieren.
- (60) Wegens het lage aantal passagiers op route 5 kwamen Nettbuss Sør AS en Aust-Agder in 2009 overeen dat het bedrag voor de jaarlijkse aankoop van zitplaatsen moest worden vastgesteld op 2,1 miljoen NOK. Deze vermindering van inkomsten werd gedekt door de overeenkomstige verhoging van 2 miljoen NOK voor het ATP-project, zoals hierboven vermeld.
- (61) Door de verdere daling van het aantal passagiers naar de luchthaven en het feit dat het jaarlijkse bedrag dat Nettbuss Sør AS voor de zitplaatsen betaalde commercieel niet haalbaar was gebleken voor de instandhouding van de pendelbusdienst naar de luchthaven, werd in 2013 met Aust-Agder overeengekomen om de verplichting van Nettbuss Sør AS op twee openbaredienstroutes, namelijk routes 39 en 40, te verlagen teneinde de overeenkomstige inkomstenvermindering voor het ATP-project te financieren. Economisch gezien werd door de Noorse autoriteiten geraamd dat deze verlaging voor Nettbuss Sør AS een directekostenbesparing van 1 020 000 NOK zou opleveren.
- (62) Volgens de informatie die de Noorse autoriteiten hebben verstrekt, heeft de pendelbusdienst naar de luchthaven met ingang van 20 januari 2014 de aankoop van zitplaatsen op route 5 stopgezet. De pendelbus naar de luchthaven en route 5 worden niet meer samen aangeboden, waardoor passagiers van de pendelbus die lijn 5 nemen, een apart vervoerbewijs moeten kopen. Voorts wordt de pendelbus naar de luchthaven sinds 2014 niet meer geëxploiteerd door Nettbuss Sør AS, maar door de onderneming Nettbuss Ekspress AS.

6. REDENEN VOOR DE INLEIDING VAN HET FORMELE ONDERZOEK

- (63) De Autoriteit heeft twijfels geuit over de vraag of de sinds 2004 toegekende compensatie voor de dienstverplichtingen inzake lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in Aust-Agder staatssteun inhoudt in de zin van artikel 61 van de EER-Overeenkomst, en in het bijzonder wat betreft de toepassing van de Altmarkvoorwaarden⁽¹⁾, met name voorwaarden twee tot en met vier.

⁽¹⁾ Zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft, EU:C:2003:415.

- (64) De Autoriteit betwijfelde of aan het tweede criterium was voldaan aangezien er onderhandelingen hebben plaatsgevonden om het precieze bedrag van de toe te kennen compensatie aan te passen nadat de ALFA-methode was toegepast. Voorts twijfelde de Autoriteit eraan of het derde criterium was vervuld aangezien de betrokken ondernemingen sinds 2004 niet consequent een gescheiden boekhouding hebben gevoerd en geen enkele onderneming een correcte allocatie van de gemeenschappelijke kosten heeft bijgehouden om aan te tonen dat de uiteindelijke compensatie enkel de kosten van de openbare dienst heeft gedekt. Ten slotte kon de Autoriteit geen conclusies trekken over de toepasbaarheid van het vierde Altmark-criterium en de benchmarkingexercitie, en betwijfelde zij dat de ALFA-methode en de onderhandelingen voor de vaststelling van de uiteindelijke compensatie ervoor hebben gezorgd dat de compensatie beperkt was tot de dekking van de kosten van een adequaat uitgeruste en goed beheerde onderneming.
- (65) Door het ontbreken van adequate informatie twijfelde de Autoriteit er ten aanzien van het ATP-project aan of de aan Nettbuss Sør AS toegekende bedragen verband houden met de toekenning van compensatie door Aust-Agder dan wel of zij een aparte regeling vormen of daar deel van uitmaken.
- (66) Bovendien kon de Autoriteit niet concluderen of de wijzigingen aan de bestaande steunregeling (die in Aust-Agder is opgezet op basis van de wet inzake commercieel vervoer, de verordening inzake commercieel vervoer, de onderwijswet en de administratieve praktijk) als gevolg van de invoering van de ALFA-methode op 1 januari 2004 en de indexering ervan in 2009 hebben geleid tot een wezenlijke verandering van die regeling, waardoor er sprake is van nieuwe steun. Hoewel de invoering van deze nieuwe methode de rechtsgrondslag en de doelstelling voor de toekenning van de compensatie of de betrokken begunstigen niet lijkt te hebben veranderd, heeft de Autoriteit twijfels geuit over het feit of de essentie van de regeling onaangetast is gebleven, aangezien de basiskenmerken van de berekeningswijze van de compensatie mogelijk ingrijpend werden gewijzigd.
- (67) Ondanks de conclusie dat er minstens tot eind 2003 sprake is van een bestaande steunregeling in Aust-Agder, heeft de Autoriteit door het ontbreken van een gescheiden boekhouding en een correcte allocatie van gemeenschappelijke kosten tussen de openbare dienst en de commerciële activiteiten van de betrokken begunstigen toch twijfels geuit over het feit of de bedragen van de compensatie zijn toegekend op basis van die regeling. Overeenkomstig de recente jurisprudentie van het EVA-Hof was de Autoriteit van oordeel dat betalingen die niet zijn verricht op grond van de bepalingen waarbij wordt voorzien in de regeling, niet kunnen worden beschermd door het feit dat de regeling bestaande steun vormt ⁽¹⁾. De Autoriteit heeft in het besluit tot inleiding van de procedure en in overeenstemming met het bovengenoemde arrest tevens benadrukt dat elke steun die niet wordt toegekend op grond van de bestaande steunregeling, moet worden aangemerkt als nieuwe steun.
- (68) Wat de verenigbaarheid van de betrokken maatregelen betreft, heeft de Autoriteit erop gewezen dat elke mogelijke overcompensatie die buiten het kader van de bestaande steunregeling is toegekend, niet verenigbaar is met de EER-Overeenkomst. Ook met betrekking tot de potentiële nieuwe steun die na 2004 is toegekend als gevolg van de invoering van de ALFA-methode, kon de Autoriteit niet concluderen of de toegekende compensatie in overeenstemming is met de EER-Overeenkomst, gezien de opgeworpen twijfels over de parameters op grond waarvan de compensatie moet worden berekend, alsook de regeling inzake kostenallocatie ter voorkoming van overcompensatie.
- (69) Tot slot kon de Autoriteit, met betrekking tot het ATP-project, bij gebrek aan voldoende informatie niet beoordelen of die maatregel verenigbaar is met de EER-Overeenkomst.

7. OPMERKINGEN VAN DE NOORSE AUTORITEITEN

- (70) De Noorse autoriteiten hebben bij het besluit tot inleiding van de procedure, en ook daarna, opmerkingen ingediend waarin zij oorspronkelijk een gemeenschappelijke benadering hanteren met betrekking tot de beoordeling van staatssteun voor alle vervoerexploitanten die in onderhavig besluit worden vermeld.
- (71) Later in de procedure hebben de Noorse autoriteiten echter bijkomende informatie betreffende de productie van Nettbuss Sør AS ter kennis genomen en deze bij brieven van 8 juli, 15 oktober en 19 december 2014 meegedeeld aan de Autoriteit. Op grond van deze nieuwe informatie blijkt dat het standpunt van de Noorse autoriteiten betreffende de aan Nettbuss Sør AS toegekende compensatie en de beoordeling van de verenigbaarheid ervan wezenlijk is veranderd (zie punt 7.1.6 hierna).

⁽¹⁾ Zaak E-14/10, Konkurrenten.no AS/Toezichhoudende Autoriteit van de EVA (2011), verslag van het EVA-Hof 266, punten 74 en 76.

7.1. Compensatie voor busvervoerdiensten in Aust-Agder

7.1.1. Nieuwe steun of bestaande steun

- (72) De Noorse autoriteiten voeren aan dat de invoering van de ALFA-methode niet heeft geleid tot een wezenlijke verandering van het bestaande compensatiesysteem dat in Aust-Agder wordt toegepast. De doelstelling, grondslag en beginselen voor de compensatie van busondernemingen zijn zowel voor als na 2004 gelijk gebleven.
- (73) Volgens de Noorse autoriteiten is het voorts ook belangrijk en zou het moeten volstaan dat de wetgeving (d.w.z. de wet inzake commercieel vervoer, de verordening inzake commercieel vervoer en de onderwijswet) ongewijzigd is gebleven gedurende de hele periode in kwestie. De Noorse autoriteiten stellen verder dat de administratieve praktijk in Aust-Agder in de loop van de jaren niet is gewijzigd en dat de compensatie gedurende de periode uit dezelfde elementen heeft bestaan (d.w.z. compensatie voor busactiviteiten, betaling voor schoolvervoer en compensatie voor de kosten van onderaannemers).
- (74) Het bedrag van de compensatie is steeds het verschil geweest tussen de geraamde kosten voor de uitvoering van de openbardienstverplichtingen minus de geraamde inkomsten. Dit werd vastgesteld op basis van bepaalde factoren die ongewijzigd zijn gebleven gedurende de periode in kwestie (d.w.z. kosten van busactiviteiten, kosten van onderaannemers, inkomsten van basisscholen, inkomsten van middelbare scholen, overige inkomsten, prijzen van en kortingen voor vervoerbewijzen, alsook kilometerproductie). Het uiteindelijke bedrag werd overeengekomen via onderhandelingen en vastgesteld voordat de openbardienstverplichtingen inzake vervoer werden uitgevoerd.
- (75) De bovengenoemde factoren voor de vaststelling van de compensatie werden in aanmerking genomen, ongeacht het type overeenkomst dat werd toegepast voor de vaststelling van de compensatie. Volgens de Noorse autoriteiten was de ALFA-methode derhalve enkel ingevoerd als een instrument om een van de factoren nauwkeuriger te kalibreren (namelijk de kosten van busactiviteiten). Daarom heeft deze methode het compensatiesysteem als dusdanig niet gewijzigd, noch een scheidbare nieuwe steunmaatregel ingevoerd.
- (76) Bijgevolg verklaren de Noorse autoriteiten dat de steunregeling in Aust-Agder bestaande steun vormt en dat de Autoriteit derhalve de formele onderzoeksprocedure moet afsluiten, aangezien potentiële steun moet worden behandeld in het kader van de procedure voor bestaande steun overeenkomstig de artikelen 17 tot en met 19 van deel II van Protocol 3.

7.1.2. De ALFA-methode en de Altmark-voorwaarden

- (77) Voor zover de ALFA-methode als een nieuwe maatregel wordt aangemerkt, herhalen de Noorse autoriteiten hun standpunt dat het huidige compensatiesysteem in Aust-Agder vanaf 2004, met uitzondering van de aan Nettbuss Sør AS toegekende steun, geen staatssteun inhoudt in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst omdat dit de in het Altmark-arrest vastgestelde voorwaarden vervult.
- (78) De Noorse autoriteiten stellen dat de invoering van de ALFA-methode vanaf 2004 voldoet aan de eerste Altmark-voorwaarde⁽¹⁾. De busexploitanten verstrekken lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in overeenstemming met de concessies, contracten en toepasselijke wetten en verordeningen.
- (79) Wat de tweede Altmark-voorwaarde betreft, stellen de Noorse autoriteiten dat de kosten, inkomsten en compensatie van Aust-Agder van tevoren en op objectieve en transparante wijze zijn vastgesteld met vermelding van alle verschillende elementen van de formule die relevant zijn voor de berekening. De berekening is gebaseerd op de productie van vervoerdiensten (d.w.z. het aantal kilometers gereden door voertuigen uit de verschillende voertuiggroepen en groepen geregelde diensten) door elke onderneming; vervolgens op de gemiddelde kosten van de ALFA-methode voor de verschillende kostenposten, en ten slotte op enkele aanpassingen op basis van kosten die specifiek zijn voor de individuele onderneming vanwege geografische en topografische omstandigheden, verkeersomstandigheden en wetgeving, alsook tariefomstandigheden.

⁽¹⁾ De Noorse autoriteiten passen de Altmark-voorwaarden niet toe op de periode vóór 2004, aangezien de Autoriteit in haar besluit tot inleiding van de procedure heeft geconcludeerd dat de steun die vóór 2004 is toegekend, wordt aangemerkt als bestaande steun.

- (80) Wat de derde Altmark-voorwaarde betreft, voeren de Noorse autoriteiten aan dat de berekening van de compensatie volgens de ALFA-methode en de indexerings ervan niet verder gaan dan wat noodzakelijk is om de kosten voor de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen te dekken, rekening houdend met de desbetreffende inkomsten en een redelijke winst. Zij wijzen erop dat de compensatie in dit geval berekend is om het verschil te dekken tussen de geraamde inkomsten en de geraamde kosten van de onderneming en dat deze berekening op een objectieve en transparante wijze wordt toegepast. De exploitatiewinst is voorts ook betrekkelijk laag en beperkt voor de meeste ondernemingen. Volgens de Noorse autoriteiten en luidens de beschikbare informatie blijkt de normale winst in de sector voor het openbaar vervoer per bus ongeveer 3-5 % te bedragen.
- (81) De Noorse autoriteiten hebben cijfers per onderneming ingediend om aan te tonen dat de van 2004 tot 2011 toegekende compensatie niet hoger lag dan de geraamde kosten plus een redelijke winst. Aangezien de kostenramingen, en dus ook de compensatie, gebaseerd zijn op objectieve methoden, voeren de Noorse autoriteiten aan dat er geen reden is om aan te nemen dat de busondernemingen in het kader van de contracten een overcompensatie hebben ontvangen.
- (82) Bovendien zijn de Noorse autoriteiten van oordeel dat het ontbreken van een gescheiden boekhouding bij alle ondernemingen gedurende de perioden in kwestie niet betekent dat er sprake is van overcompensatie. Zij voegen eraan toe dat als de methode voor de compensatie van de openbare dienstverleners ervoor zorgt dat er geen sprake kan zijn van overcompensatie, er krachtens de huidige jurisprudentie betreffende de Altmark-voorwaarden geen bijkomende verplichting is die stelt dat er door de begunstigde ondernemingen een gescheiden boekhouding moet worden gevoerd.
- (83) Voorts voeren zij ook aan dat de onderhandelingen, op grond waarvan het uiteindelijke bedrag van de compensatie voor elk jaar van 2004 tot 2008 is vastgesteld, een zeer beperkte impact hadden op het bedrag van de compensatie dat door Aust-Agder aan de busondernemingen is betaald. Het niveau van de compensatie werd na onderhandelingen enkele keren lichtjes verhoogd. De Noorse autoriteiten stellen evenwel dat al met al blijkt dat het niveau van de compensatie na onderhandelingen gelijk is gebleven of lager is uitgevallen en dat de onderhandelingen klaarblijkelijk als een soort veiligheidsmechanisme ten gunste van Aust-Agder hebben gefungeerd.
- (84) Wat de vierde Altmark-voorwaarde betreft, voeren de Noorse autoriteiten aan dat zowel de ALFA-methode als het latere indexeringsstelsel vanaf 2009 gebaseerd is op een benchmarkingexercitie. De compensatie is berekend op basis van de kosten en inkomsten van een goed beheerde onderneming en niet enkel op basis van het gemiddelde van de betrokken sector.
- (85) In dit licht verschaft de ALFA-methode de grondslag voor de aanname dat de kosten moeten overeenstemmen met een lagere drempel. Bijvoorbeeld: het standaard brandstofverbruik voor een bepaald aantal activiteiten moet overeenstemmen met een niveau, hetgeen betekent dat 33 % van de gemeten waarden onder de norm en 67 % boven de norm zal liggen. Dit betekent dat het stelsel niet gebaseerd is op de gemiddelde kosten, maar op de kosten van de bovenste 33 % van de best beheerde ondernemingen.

7.1.3. *Compensatie buiten het kader van de regeling*

- (86) De Noorse autoriteiten hebben verder opmerkingen ingediend betreffende de getroffen maatregelen om te waarborgen dat er, met uitzondering van de aan Nettbuss Sør AS toegekende steun, geen compensatie is toegekend voor lokaal geregeld busvervoer en schoolvervoer in Aust-Agder die hoger ligt dan hetgeen waarin de regeling voorziet.
- (87) Zij stellen dat de invoering van de ALFA-methode geen wezenlijke wijzigingen in het compensatiesysteem heeft teweeggebracht. Bijgevolg bestond het compensatiesysteem (zowel vóór als na 2004) uit dezelfde elementen, waarbij de compensatie wordt gebaseerd op de werkelijke kosten van de ondernemingen. Volgens de Noorse autoriteiten heeft deze praktijk ervoor gezorgd dat er geen overcompensatie heeft plaatsgevonden en dat de compensatie voor de openbare dienst enkel wordt berekend voor kosten in verband met de openbare dienstverplichtingen.
- (88) Gelet op dit feit stellen de Noorse autoriteiten dat alle vervoerexploitanten, met uitzondering van Nettbuss Sør AS, enkel producties en inkomsten voor openbare diensten in de spreadsheets hebben gerapporteerd teneinde compensatie volgens de ALFA-methode te verkrijgen. Bijgevolg is er geen reden om aan te nemen dat deze exploitanten voor iets anders dan de openbaarvervoerdiensten zijn gecompenseerd.

7.1.4. Verenigbaarheid

- (89) Met uitzondering van de aan Nettbuss Sør AS toegekende steun en voor zover de wijzigingen in 2004 of vanaf 2009 moeten worden geacht de classificatie van de regeling zodanig te wijzigen dat er sprake is van nieuwe steun, stellen de Noorse autoriteiten voorts dat de compensatieregeling voor openbaarvervoerdiensten per bus hoe dan ook voldoet aan de vereisten van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad ⁽¹⁾. Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁾ (hierna gezamenlijk „de vervoersverordeningen” genoemd) zou niet van toepassing zijn aangezien de laatstgenoemde verordening in de EER nog niet in werking was getreden toen deze veranderingen werden ingevoerd. De Noorse autoriteiten verwijzen naar het arrest in de zaak-Andersen/Commissie, waarbij het Gerecht heeft geoordeeld dat de verordening niet kan worden geacht terugwerkende kracht te hebben ⁽³⁾.
- (90) De Noorse autoriteiten stellen met name dat de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1191/69 niet geschonden zijn. Dit wordt onderbouwd door de feiten, aangezien de parameters voor de compensatie van tevoren waren vastgesteld voor de hele periode van 2004 tot heden en er na 2009 geen onderhandelingen konden plaatsvinden om het niveau van de compensatie aan te passen. Derhalve heeft vanaf 2004 tot heden geen enkele onderneming, met uitzondering van Nettbuss Sør AS, een overcompensatie ontvangen.

7.1.5. Het ATP-project

- (91) Wat het ATP-project betreft, hebben de Noorse autoriteiten verklaard dat het jaarlijks aan Nettbuss Sør AS betaalde bedrag een compensatie was voor een verhoging van de productie op de routes Kristiansand-Lillesand en Kristiansand-Arendal. Rekening houdend met 253 dagen per jaar bedroeg de verhoging van de productie ongeveer 100 000 kilometer per jaar. Een prijs per uur van 200 NOK resulteert in bijkomende kosten van ongeveer 350 000 NOK. De gecombineerde kosten zouden dus ongeveer 950 000 NOK bedragen. Met geraamde inkomsten van 150 000 NOK zouden de nettokosten ongeveer 800 000 NOK bedragen.
- (92) Aangezien de uit het ATP-project toegewezen middelen zijn gebruikt om de productie te verhogen in het kader van bestaande contracten met Aust-Agder, stellen de Noorse autoriteiten dat deze productie niet verschilt van andere productieverhogingen in het kader van het contract (aangezien de routes reeds werden geëxploiteerd). Bijgevolg maakt de verhoogde productie deel uit van een bestaande steunregeling.

7.1.6. Bijkomende informatie betreffende de productie van Nettbuss Sør AS

- (93) De Noorse autoriteiten hebben voorts bijkomende informatie verstrekt betreffende de productie van Nettbuss Sør AS.
- (94) Volgens de Noorse autoriteiten blijkt de door Nettbuss Sør AS gerapporteerde productie af te wijken van hetgeen als productie had moeten worden gerapporteerd met het oog op compensatie voor de openbare dienst, en is er sprake van grote fouten in de productiespreadsheets (zie analyse in de overwegingen 237 tot en met 246) die mogelijk hebben geleid tot een bovenmatige compensatie voor Nettbuss Sør AS in de periode vanaf 2004.
- (95) In het bijzonder hebben de Noorse autoriteiten in de spreadsheets talrijke fouten in de productie van Nettbuss Sør AS vastgesteld betreffende: nachtbussen (nattbuss), schoolbusdiensten (midtskyss) ⁽⁴⁾, vervoer van scholieren naar en van zwemlessen (badekjøring), schooljaren en „geduplicateerde schooljaren”, snelbusactiviteiten, annulering of vermindering van routes en bepaalde specifieke routes die geen deel uitmaken van het openbare dienstcontract.

⁽¹⁾ 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), opgenomen in de EER-Overeenkomst in bijlage XIII.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PB L 315 van 3.12.2007, blz. 1), opgenomen in de EER-Overeenkomst in bijlage XIII. Verordening (EG) nr. 1370/2007 is in Noorwegen in werking getreden op 1 januari 2011 (zie Verordening nr. 1673 van 17 december 2010).

⁽³⁾ Zaak T-92/11, EU:T:2013:143, punten 44-48 (bestreden arrest, zie zaak C-303/13 P, Commissie/Andersen, in behandeling).

⁽⁴⁾ De term „Midtskyss” werd in het verleden gebruikt om alle schoolbusdiensten te beschrijven die kinderen van school naar huis brachten aan het einde van hun schooldag, behalve de laatste schoolbus van de dag en het vervoer van gewonde en gehandicapte kinderen met bijzondere vervoersbehoeften.

- (96) De Noorse autoriteiten hebben de onderstaande tabel verstrekt waaruit blijkt dat de afwijkingen in kilometer die niet onder het openbaredienstcontract in het kader van de regeling voor de periode 2004 tot 2009 vallen, oplopen tot iets meer dan 1,7 miljoen kilometer:

Tabel 1

Samenvatting afwijkingen

Type productie/afwijking	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kitron	0	0	0	19 176	0	0
Snelbus	0	0	0	406	19 737	19 737
Nachtbus	47 561	51 966	52 533	62 833	65 243	65 243
Badekjøring	31 184	29 620	27 027	14 754	29 449	29 449
Midtskyss	82 485	80 311	142 608	54 905	95 272	95 272
Midtskyss of badekjøring ⁽¹⁾	3 213	4 233	0	731	492	492
Karjolen	15 946	15 946	11 669	16 128	12 647	12 647
255 schooldagen in plaats van 192	0	0	124 314	73 549	56 574	51 693
Productie geannuleerd sinds 18 augustus 2008	0	0	0	0	51 125	137 210
Som afwijkingen/kilometers die niet onder het contract vallen	180 389	182 076	358 151	242 480	330 538	411 742

⁽¹⁾ Volgens de Noorse autoriteiten heeft dit betrekking op gevallen waarin het moeilijk te beoordelen is of het gerapporteerde vervoer „midtskyss” dan wel „badekjøring” is.

- (97) De Noorse autoriteiten hebben ook aangevoerd dat deze fouten en afwijkingen in de productiespreadsheets van Nettbuss Sør AS economische gevolgen hadden totdat het contract met de onderneming afliep op 31 december 2014.

8. OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN

8.1. De klaagster — Konkurrenten.no

- (98) De klaagster, Konkurrenten.no, houdt vast aan haar standpunt dat Nettbuss Sør AS een aanzienlijke overcompensatie heeft ontvangen voor haar diensten en dat de provincie Aust-Agder de concessies niet heeft gegund op basis van een mededingingsprocedure ⁽¹⁾. De klaagster beweert dat alle steun die de provincie heeft toegekend in de vorm van onrechtmatige concessies of in samenhang met dergelijke concessies, staatssteun vormt in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst. Verder beweert de klaagster dat deze staatssteun onverenigbaar is met artikel 49 van de EER-Overeenkomst in samenhang met Verordening (EEG) nr. 1191/69 en Verordening (EG) nr. 1370/2007.
- (99) Daarenboven plaatst de klaagster vraagtekens bij de verhouding tussen het bestuur van de provincie Aust-Agder en Nettbuss Sør AS, vergeleken met de zakelijke betrekkingen die normaliter bestaan tussen een professionele dienstverlener en een professionele koper van belangrijke contracten voor openbaar vervoer.

⁽¹⁾ Zie overwegingen 6 tot en met 11 van het besluit tot inleiding van de procedure.

8.2. Nettbuss Sør AS

- (100) Nettbuss Sør AS stelt dat de invoering in 2004 van een nieuw financieringsstelsel via de ALFA-methode en de latere indexering ervan voor de regeling slechts geringe administratieve wijzigingen meebracht. Volgens de onderneming wijzigt de nieuwe berekeningsmethode niets aan de rechtsgrond op basis waarvan Nettbuss Sør AS compensatie ontvangt en vormt deze dus geen nieuwe steun.
- (101) Wat het ATP-project betreft, stelt Nettbuss Sør AS dat het deel uitmaakt van de bestaande steunregeling in Aust-Agder, aangezien er geen nieuwe contracten zijn ondertekend, maar Aust-Agder in plaats daarvan gebruik heeft gemaakt van bestaande clausules in het contract met betrekking tot wijzigingen in de productie tijdens de looptijd van het contract.
- (102) Ook als de ALFA-methode en de latere indexering ervan moeten worden aangemerkt als nieuwe steunmaatregelen, verklaart Nettbuss Sør AS ten aanzien van de aanwezigheid van staatssteun dat de door Aust-Agder toegekende compensatie enkel voorziet in de dekking van de kosten en, hoogstens, ook een marginale winst.
- (103) Ten aanzien van de eerste en vierde Altmark-voorwaarde sluit Nettbuss Sør AS zich aan bij de hierboven aangevoerde opmerkingen van de Noorse autoriteiten.
- (104) Wat de tweede Altmark-voorwaarde betreft, benadrukt Nettbuss Sør AS het feit dat de ondertekende contracten „nettocontracten” zijn, wat betekent dat zij de kosten dekken voor de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen na aftrek van alle inkomsten in verband met deze verplichtingen, tevens rekening houdend met een marginale winst.
- (105) Bovendien stelt Nettbuss Sør AS dat de werkelijke compensatie die voor de periode 2004-2008 als gevolg van de onderhandelde aanpassingen is ontvangen, lager is dan wat geraamd was in de berekeningen volgens de ALFA-methode en dat vanaf 2009 hoe dan ook niet werd onderhandeld over het uiteindelijke bedrag van de compensatie, maar dat het geïndexeerd werd op basis van publiek beschikbare bronnen.
- (106) Betreffende de toepassing van de derde Altmark-voorwaarde voert Nettbuss Sør AS aan dat het noodzakelijke compensatieniveau moeilijk te beoordelen is zonder te kijken naar de werkelijke prestaties van de dienstverlener in het kader van het contract, op grond waarvan de winst voor de periode 2009-2011 negatief of marginaal was. Nettbuss Sør AS voegt daaraan toe dat bij de bepaling van de redelijke winst rekening moet worden gehouden met de risicodeling in de contracten, met name in de periode 2009-2011, alsook met de verschillende soorten contracten in kwestie, namelijk nettocontracten tegenover brutocontracten, de omvang en de verschillende activiteiten van de exploitanten. Nettbuss Sør AS stelt dat een winst van 3-5 %, zoals aangegeven door de Noorse autoriteiten, betrekkelijk laag is en geen rekening houdt met de afzonderlijke marktsegmenten voor busactiviteiten. Nettbuss Sør AS stelt voorts dat een redelijk rendementsniveau in het marktsegment waarin de onderneming actief is, eerder tussen [7-13 %] ligt.
- (107) Met betrekking tot het verenigbaarheidsaspect van deze zaak en voor zover de Autoriteit concludeert dat de jaarlijkse compensatie of het ATP-project voor de onderneming een economisch voordeel heeft opgeleverd in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst, stelt Nettbuss Sør AS dat dit verenigbaar is met artikel 49 van de EER-Overeenkomst en de toepasselijke Verordening (EEG) nr. 1191/69. Volgens Nettbuss Sør AS is Verordening (EG) nr. 1370/2007 niet van toepassing, aangezien de veranderingen als gevolg van de invoering van de ALFA-methode in 2004 en de indexering ervan in 2009 hebben plaatsgevonden toen de verordening nog niet van kracht was.
- (108) Ten aanzien van de aanvullende informatie die de Noorse autoriteiten hebben verstrekt met betrekking tot de afwijkingen in de productie van Nettbuss Sør AS, stelt de onderneming dat de gepresenteerde feiten in zekere mate fout en misleidend zijn en geen rekening houden met het feit dat de uiteindelijke compensatie gebaseerd was op onderhandelingen tussen de onderneming en Aust-Agder, en dat de ALFA-methode slechts een instrument was voor de provincie Aust-Agder.
- (109) Deze onderhandelingen omvatten tevens aanpassingen in het jaar in de werkelijke jaarlijkse productie (d.w.z. aantal geproduceerde kilometers) die afhankelijk was van de beschikbare begroting van Aust-Agder en de vraag naar vervoer. In dit licht kon Aust-Agder routes schrappen, inkorten of toevoegen tijdens het productiejaar

waarin tussen de partijen opnieuw moest worden onderhandeld over het toegekende compensatieniveau. De productie en de kosten werden nadien ook gewijzigd op basis van de prestaties van de onderneming in het kader van het contract. Volgens Nettbuss Sør AS kan de productie die samen met de gereden kilometers aan de provincie is gerapporteerd met het oog op de berekening van de kosten, worden beschouwd als een vertrekpunt voor de onderhandelingen tussen de partijen en niet als de werkelijke basis voor de compensatie die aan het einde van het jaar werd betaald ⁽¹⁾.

- (110) Nettbuss Sør AS verwijst verder naar de bijzondere akkoorden en onderhandelingen tussen de onderneming en de provincie die ertoe hebben geleid dat laatstgenoemde betalingen heeft verrekend met de compensatie van Nettbuss Sør AS voor de productie in 2010. De onderneming stelt met name dat de compensatie die voor de productie in 2010 is betaald, 3,55 miljoen NOK lager lag, aangezien dit bedrag werd gebruikt om de volgende wijzigingen in het productieplan (nieuw vervoersplan voor RTB) te compenseren en rekening te houden met een hogere efficiëntie als gevolg van de fusie met RTB.
- (111) Ten aanzien van de inkomsten uit de commerciële activiteiten van Nettbuss Sør AS en het feit dat de Autoriteit heeft geconstateerd dat die inkomsten inderdaad gedeeltelijk zijn opgenomen in de berekeningen van de inkomsten in het kader van de overheidsopdracht, is Nettbuss Sør AS van oordeel dat dit niet heeft geleid tot een hoger compensatieniveau dan hetgeen waarin de ALFA-methode zou hebben voorzien. Integendeel, aangezien alle inkomsten (d.w.z. inkomsten uit zowel openbare als commerciële activiteiten) worden afgetrokken bij de berekening van de toe te kennen compensatie, heeft het resultaat geleid tot een lagere compensatie voor Nettbuss Sør AS, ongeacht het feit dat bepaalde commerciële routes als onderdeel van de productie zijn opgenomen voor de compensatie voor de openbare dienst.
- (112) Nettbuss Sør AS geeft immers toe dat bepaalde delen van de productie (bv. snelbus, vervoer van schoolkinderen naar en van zwemlessen en de Karjolen-route) niet als productie hadden mogen worden gerapporteerd met het oog op compensatie voor de openbare dienst. Niettemin was de opname van deze routes een gunstig feit voor de provincie, aangezien die in werkelijkheid tot een lagere compensatie voor de onderneming heeft geleid.
- (113) Tot slot stelt Nettbuss Sør AS ten aanzien van het aantal schooldagen dat de cijfers die Aust-Agder met betrekking tot de compensatie van de onderneming voor 51 in plaats van 38,4 weken in een normaal schooljaar heeft verstrekt, onjuist zijn.

8.3. Andere vervoerexploitanten

- (114) Setesdal Bilruter L/L sluit zich aan bij de standpunten van de Noorse autoriteiten. De onderneming is van mening dat de compensatie geen staatssteun inhoudt aangezien de vier Altmark-voorwaarden zijn vervuld.
- (115) Indien de Autoriteit zou concluderen dat de compensatie staatssteun inhoudt, stelt de onderneming dat deze volledig zou zijn toegekend op grond van een systeem van bestaande steun en dat de steun verenigbaar zou zijn met de werking van de EER-Overeenkomst op grond van artikel 49 en Verordening (EEG) nr. 1191/69.
- (116) De onderneming benadrukt in het bijzonder dat de invoering van de ALFA-methode geen wezenlijke wijzigingen heeft teweeggebracht in het compensatiesysteem. Daarenboven beklemtoont de onderneming dat het niet juist is dat de op basis van indexering vastgestelde compensatie gebaseerd was op onderhandelingen, aangezien de provincie en de busexploitanten elk jaar tot 2009 de veranderingen in de jaarlijkse productie in aanmerking hebben genomen teneinde de correcte gegevens in de ALFA-methode in te voeren. Het feit dat de veranderingen van jaar tot jaar marginaal waren, betekent dat de veranderingen in compensatie dat ook waren. Setesdal Bilruter L/L stelt dat de ALFA-methode ervoor zorgt dat er geen sprake is van overcompensatie voor de verlening van busdiensten en dat de kosten van commerciële activiteiten niet worden opgenomen in de ALFA-methode. Birkeland Busser AS, Frolandsruta Frode Oland en Telemark Bilruter AS hebben zich allemaal aangesloten bij dit standpunt.

⁽¹⁾ Nettbuss Sør AS verwijst in het bijzonder naar de productie jaren 2008 en 2009 toen bij de berekening van het uiteindelijke compensatiebedrag verschillende wijzigingen aan de kosten- en inkomstzijde werden aangebracht. Zo stelt Nettbuss Sør AS bijvoorbeeld dat de partijen, wegens de gestegen productiekosten die hoger lagen dan het oorspronkelijk begrote compensatieniveau (38,5 miljoen NOK), tijdens het productiejaar 2008 waren overeengekomen dat de provincie de onderneming zou compenseren met een bijkomend bedrag van 550 000 NOK. Nettbuss Sør AS heeft een compensatie van 39,05 miljoen NOK ontvangen, hoewel zij, zoals aangevoerd, ook het recht had om de productie aan te passen door het verkeer te verminderen met een waarde van maximaal 1 miljoen NOK.

9. OPMERKINGEN VAN DE NOORSE AUTORITEITEN BETREFFENDE DE OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN

- (117) De Noorse autoriteiten verwijzen naar het argument van de klagster dat „alle nieuwe steun” die aan Nettbuss Sør AS is toegekend, als onverenigbaar met de EER-Overeenkomst moet worden beschouwd en moet worden teruggevorderd, en wijzen erop dat de klagster de kwestie van nieuwe of bestaande steun niet aan de orde heeft gesteld en niet heeft vermeld hoe potentiële steun (bv. de invoering van de ALFA-methode in 2004) in onderhavige zaak moet worden geïnclassificeerd. De Noorse autoriteiten herhalen dat de invoering van de ALFA-methode geen wezenlijke wijziging van de bestaande steunregeling tot gevolg had en dat er, met uitzondering van Nettbuss Sør AS, geen overcompensatie is geconstateerd.
- (118) Ten aanzien van de opmerking van Nettbuss Sør AS over wat een redelijke winst binnen de busvervoerssector zou kunnen zijn, benadrukken de Noorse autoriteiten dat de vermelding van het cijfer 3-5 % als een normale winst in de sector niet betekent dat een hogere winst (bv. een winst in de buurt van [7-13 %], zoals vermeld door Nettbuss Sør AS) overcompensatie zou vormen. De verwijzing naar dat publiek beschikbaar cijfer diende enkel om aan te tonen dat er geen overcompensatie kon worden geconstateerd.
- (119) Ten aanzien van de opmerkingen van Nettbuss Sør AS over de door de Noorse autoriteiten ingediende aanvullende informatie betreffende afwijkingen in de productie van Nettbuss Sør AS hebben de Noorse autoriteiten aangevoerd dat de rol van de ALFA-methode voor de berekening van compensatie niet kan worden afgezwakt door het feit dat de uiteindelijke compensatie is gebaseerd op onderhandelingen en dat de producties en kosten later ook zijn gewijzigd. De kostenramingen die voortvloeien uit de ALFA-methode, waren essentieel en de toegekende compensatie is nooit veel afgeweken ten opzichte van de resultaten van de ALFA-methode. De wijzigingen die tijdens het productiejaar zijn doorgevoerd, zijn voorts gebruikelijk in de vervoerssector en deze mogelijkheid is tevens opgenomen in de bepalingen van de contracten met de vervoerexploitanten. In elk geval moeten deze wijzigingen leiden tot ofwel een verhoging, in geval van bijkomende productie, ofwel een verlaging, in geval van een vermindering van de productie, van de toegekende compensatie. Zij kunnen echter nooit afzonderlijk in aanmerking worden genomen en worden verrekend met irrelevante kosten waarmee rekening is gehouden toen de compensatie werd geraamd volgens de ALFA-methode.
- (120) De Noorse autoriteiten stellen dat de rapportage van onjuiste productiecijfers een direct effect heeft op de nauwkeurigheid van de berekening van de compensatie en dat de provincie dus in onderhandeling is getreden op basis van onjuiste aannames.
- (121) Er wordt ook gesteld dat, aangezien de compensatie is gebaseerd op de productie van het vorige jaar, elke vermindering die de onderneming na augustus 2008 heeft doorgevoerd, haar weerslag had moeten vinden op de compensatie die voor 2009 is toegekend, hetgeen niet het geval was. De Noorse autoriteiten zijn van oordeel dat dezelfde logica ook van toepassing is toen de onderneming voor 2008 een bijkomend bedrag van 550 000 NOK heeft ontvangen, aangezien de compensatie voor 2008 is gebaseerd op onjuiste cijfers die zijn verstrekt voor 2007. Aangezien het contract met Nettbuss Sør AS een concessieovereenkomst voor openbare diensten is, berust het commerciële risico bij de onderneming.
- (122) Wat betreft de akkoorden en aanpassingen die tot stand zijn gekomen in verband met de contracten van Nettbuss Sør AS en RTB — in het licht van de lopende fusie tussen beide ondernemingen — voor de productie van een nieuw vervoersplan dat door RTB wordt uitgevoerd, zijn de Noorse autoriteiten van oordeel dat deze het gevolg zijn van een unilaterale beslissing zijdens Nettbuss Sør AS die heeft geleid tot een overmatige rapportage voor de productie van kilometers teneinde een hogere compensatie te ontvangen dan reeds was berekend en gerapporteerd in het kader van de ALFA-methode. In plaats daarvan hadden de contracten na de bedrijfsveranderingen moeten worden gewijzigd, teneinde al deze aanpassingen weer te geven. In deze context sluiten de Noorse autoriteiten zich niet aan bij het standpunt dat de provincie 3,55 miljoen NOK minder heeft toegekend wegens verminderingen in de productie die voortvloeien uit wijzigingen in het vervoersplan tijdens 2008 en 2009. Integendeel, deze vermindering van de compensatie volgt de logica van de ALFA-methode en de latere indexerings ervan en weerspiegelt de productie van minder kilometers dan de provincie had verwacht als gevolg van het feit dat Nettbuss Sør AS een nieuw vervoersplan voor RTB had opgesteld.
- (123) Ten aanzien van de inkomsten uit de commerciële activiteiten van Nettbuss Sør AS zijn de Noorse autoriteiten het niet eens met de beweringen van Nettbuss Sør AS dat de provincie opbrengsten van de inkomstzijde heeft ontvangen die fouten aan de kostenzijde rechtzetten. Gezien het ontbreken van een gescheiden boekhouding draagt Nettbuss Sør AS het risico en kan zij niet eenvoudigweg beweren dan irrelevante opbrengsten zijn afgetrokken ten gunste van de provincie zonder daarvoor nadere gedocumenteerde motivering te verstrekken. Voorts is er volgens de Noorse autoriteiten geen sprake geweest van enige gedocumenteerde motivering met betrekking tot de kostenallocatie tussen de commerciële en openbaredienstactiviteiten van de onderneming. In dit licht is het goed mogelijk dat de commerciële activiteiten door kruissubsidiëring zijn aangezuiverd met openbaredienstactiviteiten en niet omgekeerd.

- (124) Tot slot stellen de Noorse autoriteiten dat de economische gevolgen van de afwijkingen worden geraamd op 80 437 962 NOK voor de periode 2004-2014, zonder de rente en samengestelde rente daarbij op te nemen. Dit blijkt uit een studie van Asplan Viak AS waarvoor de Noorse autoriteiten opdracht hadden gegeven teneinde ramingen te verschaffen van de overcompensatie die de provincie heeft betaald als gevolg van de afwijkingen.

II. BEOORDELING

1. BEOORDELING VAN HET TOEPASSINGSGBIED VAN DE STEUN

- (125) In het besluit tot inleiding van de procedure heeft de Autoriteit geconcludeerd dat er in Aust-Agder sprake was van een bestaande steunregeling voor lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in de periode vóór 2004.
- (126) Gezien de twijfels die zijn geuit in het besluit tot inleiding van de procedure, worden in deze beoordeling van de steun de volgende aspecten onderzocht:
- i) de ALFA-methode en de indexering ervan als onderdeel van de bestaande steunregeling in Aust-Agder of als een afzonderlijke nieuwe steunmaatregel (zie punt 3 hierna);
 - ii) de aard van de vermeende steun verbonden met het ATP-project en de vraag of die deel uitmaakt van dezelfde bestaande steunregeling (zie punt 3 hierna);
 - iii) vaststelling van eventuele nieuwe steun die is toegekend buiten het kader van de bestaande steunregeling (zie punt 4 hierna).
- (127) In het besluit tot inleiding van de procedure heeft de Autoriteit twijfels geuit over de aard van de ALFA-methode en de indexering ervan als een potentiële maatregel die geen steun vormt. In deze context hebben de Noorse autoriteiten en de belanghebbenden informatie ingediend over de toepassing van de Altmark-voorwaarden.
- (128) Het besluit tot inleiding van de procedure verplicht de Autoriteit er niet toe om in het kader van onderhavige beoordeling de aard van de steun met betrekking tot de ALFA-methode en de indexering ervan te onderzoeken. Met uitzondering van eventuele steun verbonden met het ATP-project, is dit reeds beoordeeld tijdens het voorlopige onderzoek in het kader waarvan werd geconcludeerd dat de overheidscompensatie voor lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer ten minste tot 2004 als bestaande steun wordt aangemerkt. Er moet enkel nog worden beoordeeld of deze reeds vastgestelde bestaande steunregeling wezenlijk is gewijzigd.

2. STAATSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 61, LID 1, VAN DE EER-OVEREENKOMST

- (129) Artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst luidt als volgt:

„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, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de overeenkomstsluitende partijen ongunstig beïnvloedt.”

2.1. De aanwezigheid van staatsmiddelen

- (130) De Autoriteit wijst erop dat de compensatie voor zowel lokaal geregeld busvervoer als schoolbusvervoer wordt betaald uit de overheidsbegroting van Aust-Agder. In het licht van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst worden zowel de lokale als de regionale overheden beschouwd als gelijkwaardig aan de staat ⁽¹⁾. Derhalve is Aust-Agder gelijkwaardig aan de staat met het oog op de toepassing van de staatssteunregels van de EER. Op grond hiervan concludeert de Autoriteit dat de compensatiemaatregel wordt gefinancierd door middel van staatsmiddelen.
- (131) Dezelfde overwegingen gelden tevens voor het ATP-project, aangezien dit wordt betaald door subsidies uit de begroting van de provincies Aust-Agder en Vest-Agder en hun gemeenten. Derhalve is de Autoriteit van oordeel dat er sprake is van staatsmiddelen.

⁽¹⁾ Artikel 2 van Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen (PB L 318 van 17.11.2006, blz. 17), opgenomen in punt 1a van bijlage XV bij de EER-Overeenkomst.

2.2. Onderneming

- (132) Zoals bepaald in artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst moet er ook worden vastgesteld of de compensatie voor de openbare dienst aan de vijf exploitanten en de financiering uit het ATP-project een selectief economisch voordeel opleveren ten gunste van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties.
- (133) De begunstigden in onderhavige zaak zijn busexploitanten die economische activiteiten uitoefenen, waaronder lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer tegen vergoeding (zie overwegingen 35 tot en met 38 hierboven). Zij zijn dus allemaal ondernemingen in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.

2.3. Selectiviteit

- (134) De compensatiemaatregel is beperkt tot busondernemingen die diensten verlenen in de provincie Aust-Agder. De compensatie voor de openbare dienst is in het bijzonder beperkt tot de ondernemingen vermeld in overweging 35 hierboven. Derhalve concludeert de Autoriteit dat de toekenning van compensatie voor openbare diensten selectief is.
- (135) Bovendien zijn de financiering van 1 miljoen NOK (2 miljoen NOK vanaf 2010 en 1,5 miljoen NOK vanaf 2011) uit het ATP-project en de vermindering in 2013 van de kosten in verband met de exploitatie van de openbare-dienstroutes 39 en 40 om de pendelbus naar de luchthaven en de overeenkomstige inkomstenvermindering voor het ATP-project te financieren, enkel toegekend aan Nettbuss Sør AS. Er is hier dus sprake van een selectieve maatregel.

2.4. Voordeel — Compensatie voor een openbardienstverplichting voor lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer

2.4.1. Altmark-voorwaarden

- (136) Om staatssteun te vormen, moet de maatregel tevens een voordeel opleveren dat een onderneming bevrijdt van kosten die anders op haar begroting hadden gewogen.
- (137) Ten aanzien van de toekenning van een selectief economisch voordeel volgt uit het Altmark-arrest dat, wanneer een overheidsmaatregel te beschouwen is als een compensatie die de tegenprestatie vormt voor de prestaties die de begunstigde ondernemingen hebben verricht om openbardienstverplichtingen uit te voeren, een dergelijke maatregel niet binnen de werkingssfeer van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst valt. In het Altmark-arrest heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna het „Hof” genoemd) bepaald dat compensatie voor openbardienstverplichtingen geen staatssteun vormt wanneer aan vier cumulatieve voorwaarden is voldaan:
- „In de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbardienstverplichtingen en moeten deze verplichtingen duidelijk zijn omschreven.
 - In de tweede plaats moeten de parameters op basis waarvan de compensatie zal worden berekend, vooraf op objectieve en transparante wijze worden vastgesteld.
 - In de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbardienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen.
 - In de vierde plaats en tot slot moet, wanneer de met de uitvoering van openbardienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet is geselecteerd in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben moeten maken om deze verplichtingen na te komen.”⁽¹⁾

2.4.2. 1994-2003

- (138) De Autoriteit heeft in het besluit tot inleiding van de procedure reeds geconcludeerd dat de Altmark-voorwaarden vóór 2004 niet cumulatief waren vervuld⁽²⁾.
- (139) Dit standpunt is niet in twijfel getrokken door de Noorse autoriteiten of de andere partijen die tijdens de formele onderzoeksprocedure opmerkingen hebben ingediend. De Autoriteit handhaaft derhalve haar bevindingen om de redenen die zijn vermeld in het besluit tot inleiding van de procedure.

⁽¹⁾ Het Altmark-arrest, punten 87-93.

⁽²⁾ Zie de overwegingen 84 en 85.

2.4.3. Sinds 2004

2.4.3.1. Eerste Altmark-voorwaarde

- (140) De betrokken busexploitanten bleven belast met openbaredienstverplichtingen om lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in Aust-Agder te verstrekken.
- (141) De openbaredienstverplichtingen zijn gebaseerd op 1) de wet inzake commercieel vervoer en de verordening inzake commercieel vervoer, en op de bepalingen in de onderwijswet, waarin telkens is vastgesteld dat de toekenning van een concessie een verplichting inhoudt om de vervoerdiensten uit te voeren die in de concessie zijn bepaald; 2) de concessies die zijn toegekend aan de betrokken exploitanten en die betrekking hebben op de verstrekking van lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in Aust-Agder, en 3) de afzonderlijke contracten tussen Aust-Agder en de exploitanten.
- (142) Voorts kunnen in de desbetreffende contracten de dienstverleners worden vastgesteld, alsook de looptijd van de dienstperiode en de aard van de openbaredienstverplichtingen voor de exploitatie van openbaarvervoerdiensten in het lokale netwerk. Derhalve concludeert de Autoriteit dat de eerste voorwaarde van het Altmark-arrest is vervuld.

2.4.3.2. Vierde Altmark-voorwaarde

- (143) De compensatie van de busexploitanten is niet bepaald door middel van een openbare aanbesteding. Volgens de richtsnoeren van de Autoriteit inzake de toepassing van de staatssteunregels op compensaties ten behoeve van het verrichten van diensten van algemeen economisch belang zonder aanbestedingsprocedure, biedt een algemeen geaccepteerde marktvergoeding voor de betrokken dienst de beste benchmark voor de compensatie wanneer geen aanbesteding plaatsvindt ⁽¹⁾. De Noorse autoriteiten hebben echter niet aangevoerd dat deze vergoeding voor de betrokken dienst bestaat. Zij stellen daarentegen dat het compensatiesysteem in Aust-Agder berust op een benchmarkingexercitie die waarborgt dat de toegekende compensatie de kosten van een goed beheerde onderneming dekt. De Autoriteit moet daarom het tweede alternatief uit de vierde voorwaarde van het Altmark-arrest onderzoeken.
- (144) Volgens de ingediende informatie hebben de Noorse autoriteiten de kostenstructuren van alle ondernemingen in de busvervoerssector vergeleken en de bovenste 33 % van de best beheerde ondernemingen op gemiddelde niveau (namelijk brandstofkosten, onderhoudskosten, chauffeurskosten en administratiekosten) geïsoleerd. Hoewel dit een bewijs van goede prestaties kan vormen in vergelijking met andere ondernemingen, kan dit niet als grondslag worden aangewend voor de gemiddelde kosten van een goed beheerde en adequaat uitgeruste onderneming.
- (145) In de richtsnoeren van de Autoriteit inzake de toepassing van de staatssteunregels op compensaties ten behoeve van het verrichten van diensten van algemeen economisch belang, is bepaald dat „het doel erin bestaat te vermijden dat de hoge kosten van een ondoelmatige onderneming als benchmark worden genomen”. De Autoriteit wijst erop dat de ALFA-methode en de indexeringsmethode ervan niet in detail specificeren welke steekproef van ondernemingen in aanmerking is genomen voor benchmarkingdoeleinden. Hoewel 67 % van de busondernemingen door de Noorse autoriteiten als ondoelmatig werd beschouwd, leidt dit op zich niet tot de conclusie dat de overige ondernemingen moeten worden beschouwd als goed beheerde ondernemingen met het oog op een Altmark-beoordeling. Er is geen bewijs dat het gemiddelde van hun kosten representatief is voor de kosten van een efficiënte onderneming. De Noorse autoriteiten hebben hieromtrent onvoldoende informatie verstrekt.
- (146) Daarenboven biedt dit niet het volledige beeld van de kostenstructuur van een representatieve, goed beheerde en adequaat uitgeruste onderneming, aangezien hogere kosten niet worden behandeld (bv. hoger brandstofverbruik in morfologisch ontoegankelijke gebieden). Tevens hebben de Noorse autoriteiten geen kengetallen ingediend die representatief zijn voor de productiviteit (zoals omzet/geïnvesteerd kapitaal, totale kosten/omzet, omzet per werknemer, toegevoegde waarde per werknemer, personeelskosten/toegevoegde waarde) of de kwaliteit van het aanbod ⁽²⁾. Derhalve kan de Autoriteit geen gekwantificeerde doelstellingen inzake rendement op het eigen vermogen of productiviteitsverbetering beoordelen.

⁽¹⁾ Zie <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>, punt 69.

⁽²⁾ *Ibid.*, punten 72 en 73.

- (147) Het feit dat de uiteindelijke compensatie is vastgesteld op basis van onderhandelingen, maakt in elk geval discretionaire kostenaanpassingen mogelijk die de kosten van een efficiënte onderneming niet kunnen weerspiegelen. In sommige gevallen merkt de Autoriteit op dat de onderhandelingen hebben geleid tot een daling van de compensatie ten opzichte van de resultaten volgens de ALFA-methode. In andere gevallen werd de compensatie verhoogd. Het bestaan van onderhandelingen voor de berekening van de uiteindelijke compensatie verschaft hoe dan ook geen informatie over de vraag of de ondernemingen die actief zijn op de markt, noodzakelijkerwijs worden beschouwd als goed beheerde ondernemingen.
- (148) Bovendien, aangezien de vervoersproductie onderhevig was aan wijzigingen door de provincie in het jaar, met annuleringen, inkortingen of toevoegingen van routes, had dit uiteraard een materiële impact aan de kostenzijde van het contract. De vervoerexploitanten kregen vaak de gelegenheid om hun verkeer te verlagen opdat hun werkelijke kosten werden gedekt, of ze werden meer gecompenseerd om het bestaande productieniveau te handhaven. Het uiteindelijke toe te kennen compensatiebedrag was dus afhankelijk van onderhandelingen tussen de partijen.
- (149) Derhalve kan de Autoriteit niet concluderen dat het toegekende compensatiebedrag werd vastgesteld op grond van een analyse van de kosten van een goed beheerde en adequaat uitgeruste onderneming.
- (150) Bijgevolg concludeert de Autoriteit dat niet is voldaan aan de vierde Altmark-voorwaarde.

2.4.3.3. Conclusie betreffende de Altmark-toets

- (151) Aangezien cumulatief moet worden voldaan aan de vier voorwaarden die het Hof heeft vastgesteld in het Altmark-arrest, hoeft niet te worden onderzocht of de andere twee voorwaarden zijn vervuld.
- (152) Op basis van de ingediende informatie concludeert de Autoriteit dat de compensatie die sinds 2004 is toegekend voor de dienstverplichtingen inzake lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in Aust-Agder, niet voldoet aan alle Altmark-voorwaarden. De compensatie heeft dus een voordeel opgeleverd voor de begunstigde ondernemingen in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.

2.5. Voordeel — ATP-project

- (153) In het besluit tot inleiding van de procedure heeft de Autoriteit niet uitgesloten dat het ATP-project (zie overwegingen 56 tot en met 58) mogelijk een economisch voordeel heeft opgeleverd voor Nettbuss Sør AS, dat zij onder normale marktvoorwaarden waarschijnlijk niet zou hebben verkregen.
- (154) Ten aanzien van de Altmark-voorwaarden merkt de Autoriteit op dat het ATP-project betrekking heeft op openbaredienstroutes en dus onder dezelfde wettelijke bepalingen valt als de compensatie voor lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer. Men kan derhalve stellen dat aan de eerste Altmark-voorwaarde is voldaan. De Autoriteit heeft echter geen nadere informatie ontvangen betreffende de toepassing van de overige Altmark-voorwaarden.
- (155) Door de vierde Altmark-voorwaarde ambtshalve toe te passen, wijst de Autoriteit op het feit dat Nettbuss Sør AS de in het kader van het ATP-project beoogde routes heeft geëxploiteerd zonder dat er een openbare aanbestedingsprocedure heeft plaatsgevonden. Daarnaast hebben de Noorse autoriteiten geen informatie verstrekt waaruit blijkt dat de toegekende compensatie is gebaseerd op een analyse van de kosten van een gemiddelde, goed beheerde en adequaat uitgeruste onderneming. Ook als de in de overwegingen 143 tot en met 150 vermelde beoordeling mutatis mutandis zou worden toegepast, dan nog zou de conclusie dezelfde zijn, namelijk dat de vierde Altmark-voorwaarde niet is vervuld.
- (156) Derhalve concludeert de Autoriteit dat de jaarlijkse bedragen van 800 000 NOK (vanaf 2004), verhoogd tot 2 miljoen NOK (vanaf 2010) en opnieuw verlaagd tot 1,5 miljoen NOK (vanaf 2011), die zijn toegekend om het vervoersaanbod op de route Lillesand-Kristiansand en Kristiansand-Arendal uit te breiden, een voordeel hebben opgeleverd voor Nettbuss Sør AS.

2.6. Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van de handel tussen de overeenkomstsluitende partijen

- (157) De Autoriteit moet onderzoeken of de betwiste steunmaatregelen het handelsverkeer ongunstig kunnen beïnvloeden en de mededinging kunnen vervalsen ⁽¹⁾.
- (158) De begunstigten van de steun concurreren met andere vervoersexploitanten op markten die openstaan voor mededinging ⁽²⁾. De Autoriteit concludeert derhalve dat de jaarlijkse compensatie de mededinging heeft kunnen vervalsen door de commerciële positie van de begunstigten van de steun op de betrokken markten te versterken.
- (159) Met betrekking tot de ongunstige beïnvloeding van de handel en het feit dat de onderhavige zaak een lokale markt voor geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in Aust-Agder betreft, brengt de Autoriteit in herinnering dat het Hof in het Altmark-arrest, dat eveneens betrekking had op regionale busvervoerdiensten, heeft geoordeeld dat:
- „[...] een overheids subsidie die wordt verleend aan een onderneming welke enkel plaatselijke of regionale vervoerdiensten verricht en geen vervoerdiensten levert buiten de Staat van vestiging, niettemin gevolgen kan hebben voor het handelsverkeer tussen lidstaten [...]. Bijgevolg hangt de tweede toepassingsvoorwaarde van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, volgens welke de steunmaatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig moet beïnvloeden, niet af van de plaatselijke of regionale aard van de geleverde vervoerdiensten of van de omvang van het betrokken werkteerrein.” ⁽³⁾
- (160) Dit betekent dat ook als de maatregel — zoals in onderhavige zaak — uitsluitend betrekking heeft op een lokale of regionale busvervoersmarkt (Aust-Agder), het ter beschikking stellen van publieke financiering aan één exploitant op deze markt de handel tussen de overeenkomstsluitende partijen ongunstig kan beïnvloeden ⁽⁴⁾. Bijgevolg concludeert de Autoriteit dat de jaarlijkse compensatie het handelsverkeer tussen de overeenkomstsluitende partijen kan beïnvloeden.
- (161) Bovendien neemt de Autoriteit het standpunt in dat dezelfde overwegingen mutatis mutandis gelden voor zowel schoolvervoersactiviteiten ⁽⁵⁾ als het ATP-project.

2.7. Conclusie betreffende de aanwezigheid van staatssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst

- (162) In het besluit tot inleiding van de onderzoeksprocedure heeft de Autoriteit geoordeeld dat de compensatie die vóór 2004 door Aust-Agder aan de vijf busexploitanten voor lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer is toegekend, staatssteun inhoudt in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst.
- (163) Bovendien concludeert de Autoriteit dat de compensatie die van 2004 tot heden door Aust-Agder aan de vijf busexploitanten voor lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer is toegekend, staatssteun inhoudt in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.
- (164) Tot slot concludeert de Autoriteit dat de staatsfinanciering van Nettbuss Sør AS vanaf 2004 in het kader van het ATP-project staatssteun inhoudt in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.

3. DE CLASSIFICATIE VAN DE ALFA-METHODE EN DE INDEXERING ERVAN EN VAN HET ATP-PROJECT ALS NIEUWE OF BESTAANDE STEUN

- (165) In het besluit tot inleiding van de onderzoeksprocedure heeft de Autoriteit geconcludeerd dat er in Aust-Agder tot eind 2003 sprake was van een bestaande steunregeling voor lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer.

⁽¹⁾ Zie gevoegde zaken E-5/04, E-6/04 en E-7/04, Fesil en Finnford e.a./Toezichthoudende Autoriteit van de EVA (2005), verslag van het EVA-Hof 117, punt 93; zaak C-518/13, Eventech Ltd, EU:C:2015:9, punten 64-70 en de daar aangehaalde rechtspraak.

⁽²⁾ Bovendien heeft het Hof in het Altmark-arrest opgemerkt dat diverse EU-lidstaten sedert 1995 volledig vrijwillig een aantal markten van stads-, voorstads-, en streekvervoer hebben opengesteld voor de mededinging van ondernemingen uit andere EU-lidstaten. Het risico van ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer was derhalve niet hypothetisch maar reëel, aangezien de markt was opengesteld voor mededinging (punten 69 en 79).

⁽³⁾ Punten 77 en 82 van het Altmark-arrest.

⁽⁴⁾ Zie ook zaak 102/87, Frankrijk/Commissie, EU:C:1988:391, punt 19, en zaak C-305/89, Italië/Commissie, EU:C:1991:142, punt 26.

⁽⁵⁾ Zie het besluit van de Commissie tot inleiding van de onderzoeksprocedure in zaak C-54/2007 (Duitsland), staatssteun voor de Emsländische Eisenbahn GmbH (PB C 174 van 9.7.2008, blz. 13), punt 119.

- (166) De Autoriteit heeft echter twijfels geuit over het feit of de invoering van de ALFA-methode en de indexering ervan tot gevolg had dat de bestaande steunregeling wezenlijk is gewijzigd door de compensatie die van 2004 tot heden door Aust-Agder aan de vijf busexploitanten voor lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer is toegekend.
- (167) De Autoriteit heeft voorts twijfels geuit over de vraag of er sprake is van nieuwe steun met betrekking tot de potentiële compensatie voor lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer die buiten het kader van de bestaande steunregeling is toegekend (tot 2004, of tot heden indien de aard van de steun niet is gewijzigd door de invoering van de ALFA-methode en de indexering ervan).
- (168) Voorts heeft de Autoriteit vraagtekens geplaatst bij het feit of de bedragen in verband met het ATP-project verbonden zijn met de toekenning van compensatie door Aust-Agder, dan wel of zij een aparte regeling vormen of daarvan deel uitmaken.

3.1. De wettelijke bepalingen

- (169) Overeenkomstig artikel 1, onder c), van deel II van Protocol 3 bij de toezichtovereenkomst betekent „nieuwe steun”:

„alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun, die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun”.

- (170) De toepasselijke bepalingen van artikel 1, onder b), i) en v), van deel II van Protocol 3 bepalen dat onder „bestaande steun” wordt verstaan:

„alle steun die vóór de inwerkingtreding van de EER-overeenkomst in de respectieve EVA-staat bestond, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die vóór de inwerkingtreding van de EER-overeenkomst tot uitvoering zijn gebracht en die na de inwerkingtreding nog steeds van toepassing zijn; [...]”

en

„steun die als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de Europese Economische Ruimte, zonder dat de EVA-lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht [...]”.

3.2. De procedureregeling voor bestaande steun

- (171) De Autoriteit zal eerst haar standpunt toelichten betreffende de procedure die is gevolgd in overeenstemming met de EER-Overeenkomst en Protocol 3 bij de toezichtovereenkomst, voor maatregelen waarvan blijkt dat zij bestaande steun vormen.
- (172) De EER-Overeenkomst stelt verschillende procedures vast al naargelang het om nieuwe dan wel bestaande steun gaat. Overeenkomstig artikel 1, lid 1, van deel I van Protocol 3 houdt de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA in samenwerking met de EVA-staten voortdurend toezicht op alle in die staten bestaande stelsels van steun. Zij stelt de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de EER-Overeenkomst vereist. Bestaande steun kan dus regelmatig tot uitvoering worden gebracht zolang de Autoriteit ze niet onverenigbaar heeft verklaard met de werking van de EER-Overeenkomst ⁽¹⁾.
- (173) Anderzijds is in artikel 2, lid 1, van deel II van Protocol 3 vastgesteld dat „[...] de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA van elk voornemen tot toekenning van nieuwe steun tijdig op de hoogte wordt gebracht door de betrokken EVA-Staat”. Nieuwe steun moet dus van tevoren ter kennis worden gebracht van de Autoriteit en kan niet ten uitvoer worden gelegd zonder de eindbeslissing van de Autoriteit.
- (174) Voorts kan bestaande steun alleen voor de toekomst onverenigbaar worden verklaard. Derhalve kan de Autoriteit „[...] in het kader van haar voortdurend toezicht op bestaande steunregelingen namelijk alleen bepalen dat dergelijke steunmaatregelen binnen de door haar gestelde termijn moeten worden opgeheven of gewijzigd” ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Gevoegde zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot en met T-607/97, T-1/98, T-3/98 tot en met T-6/98 en T-23/98, Alzetta e.a./Commissie, EU:T:2000:151, punt 148.

⁽²⁾ Ibid., punten 147 en 148.

- (175) Voorts is het vaste rechtspraak dat de EER-Overeenkomst, door het voortdurende onderzoek van en het toezicht op steunmaatregelen aan de Autoriteit op te dragen, beoogt „[...] de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt te doen vaststellen door middel van een passende procedure, voor de toepassing waarvan de Commissie verantwoordelijk is, zulks onder toezicht van het Hof van Justitie” ⁽¹⁾.
- (176) In het licht van het bovenstaande concludeert de Autoriteit derhalve dat zij enkel krachtens de procedure voor bestaande steun overeenkomstig de artikelen 17 tot en met 19 van deel II van Protocol 3 kan beoordelen of een bestaande steunmaatregel verenigbaar is met de werking van de EER-Overeenkomst.
- (177) De hiernavolgende punten omvatten een analyse van de kwestie van nieuwe of bestaande steun met betrekking tot de ALFA-methode en de indexerings ervan en van het ATP-project.

3.3. Definitie van een steunregeling

- (178) Artikel 1, onder d), van deel II van Protocol 3 bepaalt dat onder een „steunregeling” wordt verstaan:
- „[...] elke regeling op grond waarvan aan ondernemingen die in de regeling op algemene en abstracte wijze zijn omschreven, individuele steun kan worden toegekend zonder dat hiervoor nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn, alsmede elke regeling op grond waarvan steun die niet gebonden is aan een specifiek project, voor onbepaalde tijd en/of voor een onbepaald bedrag aan een of meer ondernemingen kan worden toegekend;”.
- (179) Artikel 1, onder e), van deel II van Protocol 3 bepaalt dat onder „individuele steun” wordt verstaan:
- „[...] steun die niet wordt toegekend op grond van een steunregeling, alsook steun die op grond van een steunregeling wordt toegekend en moet worden aangemeld;”.
- (180) Dit onderscheid is met name van belang in het geval van bestaande steun, omdat Protocol 3 de Autoriteit de bevoegdheid verleent om alle bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek te onderwerpen ⁽²⁾. Insgelijks is afdeling V van deel II van Protocol 3 alleen van toepassing op bestaande steunregelingen ⁽³⁾.
- (181) De Autoriteit heeft in het besluit tot inleiding van de procedure meer informatie verstrekt over de logica achter het concept bestaande steunregeling en hoe dit wordt geïnterpreteerd in haar eigen beschikkingspraktijk en die van de Europese Commissie ⁽⁴⁾.
- (182) De Autoriteit heeft in het besluit tot inleiding van de procedure geconcludeerd dat er sinds 1994 sprake is van een steunregeling in Aust-Agder ⁽⁵⁾. De bepalingen waarbij in deze steunregeling werd voorzien, zijn de wet inzake commercieel vervoer, de verordening inzake commercieel vervoer en de onderwijswet in samenhang met de toepasselijke administratieve praktijk in Aust-Agder.
- (183) De Autoriteit heeft geconstateerd dat de compensatie voor de verstrekking van lokaal geregeld busvervoer in Aust-Agder al van vóór de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst in Noorwegen op 1 januari 1994 werd toegekend op grond van de wet inzake commercieel vervoer en de verordening inzake commercieel vervoer (en de desbetreffende wetgeving die deze voorafging). Daarenboven werd al van vóór de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst compensatie voor de verstrekking van schoolvervoer toegekend op grond van de onderwijswet (en de desbetreffende wetgeving die deze voorafging).
- (184) In het besluit tot inleiding van de procedure heeft de Autoriteit onderzocht of het rechtskader voor de financiering van geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in Aust-Agder voldoet aan de drie criteria van artikel 1, onder d), van deel II van Protocol 3: i) er is een besluit op grond waarvan steun kan worden toegekend; ii) de steun kan worden toegekend zonder dat nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn, en iii) in het besluit worden de potentiële begunstigen op algemene en abstracte wijze omschreven ⁽⁶⁾.
- (185) Niettemin heeft de Autoriteit ten aanzien van het ATP-project twijfels geuit over het feit of het verbonden is met de toekenning van compensatie door Aust-Agder, dan wel of het een aparte regeling vormt of daarvan deel uitmaakt.

⁽¹⁾ Gevoegde zaken C-72/91 en C-73/91, Sloman Neptun, EU:C:1993:97, punt 11, en zaak C-6/12 P, Oy, EU:C:2013:525, punt 36. Zie ook gevoegde zaken E-4/10, E-6/10 en E-7/10, Vorstendom Liechtenstein e.a./Toezichthoudende Autoriteit van de EVA (2011), verslag van het EVA-Hof, blz. 16, punt 113.

⁽²⁾ Zie artikel 1, lid 1, van deel I van Protocol 3.

⁽³⁾ De Autoriteit beschouwt de termen „steunregelingen” en „stelsels van steun” als synoniemen.

⁽⁴⁾ Zie het besluit tot inleiding van de procedure, punt 121.

⁽⁵⁾ Zie het besluit tot inleiding van de procedure, punten 133 en 162.

⁽⁶⁾ Zie het besluit tot inleiding van de procedure, punten 123 tot en met 133.

- (186) Ondanks het feit dat het ATP-project een samenwerking is tussen verschillende gemeenten en de provincies Vest-Agder en Aust-Agder, en het feit dat de betalingen afkomstig zijn van verschillende bronnen, vallen de betrokken activiteiten binnen het toepassingsgebied van de regeling in Aust-Agder.
- (187) De autoriteit merkt op dat de busroutes waarop het ATP-project betrekking heeft, namelijk Kristiansand-Lillesand en Kristiansand-Arendal, zoals hierboven beschreven in de overwegingen 57 en 58, reeds worden geëxploiteerd in het kader van de huidige regeling in Aust-Agder.
- (188) De verhoogde productie via het ATP-project op deze routes werd gecompenseerd volgens dezelfde wettelijke bepalingen als het lokale geregelde busvervoer en het schoolbusvervoer.
- (189) De berekening van de compensatie voor de verhoogde productie van het project was gebaseerd op precies dezelfde beginselen als het lokale geregelde busvervoer en het schoolbusvervoer, namelijk de kosten van de openbare dienst, minus de opbrengsten uit de verkoop van vervoerbewijzen voor nettocontracten, plus een redelijke winst.
- (190) Gelet op het bovenstaande concludeert de Autoriteit dat het ATP-project deel uitmaakt van de regeling, waarvan de Autoriteit reeds in het besluit tot inleiding van de procedure heeft vastgesteld dat deze sinds 1994 in Aust-Agder bestaat.

3.4. Definitie van bestaande steun

- (191) Artikel 1, onder b), i), van deel II van Protocol 3 bepaalt dat bestaande steun alle steun omvat die vóór de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst in de respectieve EVA-staten bestond, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die vóór de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst tot uitvoering zijn gebracht en die na de inwerkingtreding nog steeds van toepassing zijn.
- (192) In dit geval bestonden de bepalingen die voorzagen in de steunregeling, reeds vóór de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst in Noorwegen op 1 januari 1994. Aangezien op de markt voor lokaal busvervoer op die datum reeds enige mededinging werd toegelaten, is de Autoriteit van mening dat de financiering van lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer op grond van de wet inzake commercieel vervoer, de verordening inzake commercieel vervoer en de onderwijswet een bestaande steunregeling vormt die in januari 1994 bestond en daarna van toepassing is gebleven.
- (193) In het arrest-Namur heeft het Hof geoordeeld dat:
- „[...] niet aan de hand van de omvang van de steun en met name van de hoogte van het steunbedrag op enig tijdstip in het bestaan van de onderneming [kan] 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, en van de daarin vastgestelde modaliteiten en grenzen.”⁽¹⁾
- (194) Bovendien heeft advocaat-generaal Trabucchi er in zijn conclusie in de zaak-Van der Hulst op gewezen dat wijzigingen wezenlijk zijn indien de hoofdelementen van de steunregeling zijn veranderd, zoals de aard van het voordeel, de doelstelling van de maatregel, de rechtsgrondslag, de begunstigden of de financieringsbron⁽²⁾. Deze wijzigingen kunnen invloed hebben op de beoordeling van de verenigbaarheid van deze regeling en moeten afzonderlijk als nieuwe steun worden aangemeld teneinde hun verenigbaarheid met de EER-Overeenkomst te beoordelen⁽³⁾.
- (195) Zuiver formele of administratieve wijzigingen van een steunregeling leiden er niet toe dat bestaande steun voortaan moet worden aangemerkt als nieuwe steun⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Zaak C-44/93, *Namur-Les Assurances du Crédit*, EU:C:1994:311, punt 28.

⁽²⁾ Conclusie van advocaat-generaal Trabucchi in zaak 51/74, *Van der Hulst*, EU:C:1975:9.

⁽³⁾ Gevoegde zaken C-630/11-P tot en met C-633/11 P, *HGA srl e.a./Commissie*, EU:C:2013:387, punten 92-94.

⁽⁴⁾ Zie artikel 4, lid 1, van de geconsolideerde versie van Besluit nr. 195/04/COL van de Autoriteit van 14 juli 2004 betreffende de uitvoeringsbepalingen als bedoeld in artikel 27 van deel II van Protocol 3 (beschikbaar op <http://www.eftasurv.int/media/decisions/195-04-COL.pdf>). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Lenz in de zaak-Namur.

- (196) Zoals hierboven weergegeven, werd de financiering voor de busvervoerdiensten in Aust-Agder verstrekt op grond van een steunregeling uit hoofde van de wet inzake commercieel vervoer, de verordening inzake commercieel vervoer, de onderwijswet en de administratieve praktijk in Aust-Agder. In 2004 werd de ALFA-methode ingevoerd en op grond daarvan werden nieuwe contracten gesloten voor de periode 2004-2008. Deze ALFA-methode werd aangevuld door de invoering van een nieuw indexeringsysteem op basis waarvan nieuwe contracten met dezelfde exploitanten werden ondertekend voor de periode 2009-2012, met de mogelijkheid deze te verlengen met maximaal vier bijkomende jaren (zie overweging 53). De vraag is of de invoering van de ALFA-methode en de latere indexering ervan kunnen worden beschouwd als kenmerken die de bestaande steunregeling veranderen in nieuwe steun.
- (197) De ALFA-methode, zoals beschreven in de overwegingen 46 tot en met 50 hierboven, is een systeem voor de berekening van de kosten die gepaard gaan met busvervoerdiensten. Het indexeringsysteem, zoals beschreven in de overwegingen 51 tot en met 53 hierboven, vulde de methode aan door verschillende kostenrelevante parameters in te voeren, zoals brandstofkosten of loonkosten, op grond waarvan de compensatie wordt geïndexeerd.
- (198) De invoering van dit systeem heeft de rechtsgrondslag en de doelstelling van de toekenning van de compensatie niet wezenlijk gewijzigd.
- (199) De bepalingen van de wet inzake commercieel vervoer, de verordening inzake commercieel vervoer, de onderwijswet en de administratieve praktijk zijn op identieke wijze geïnterpreteerd en toegepast. Deze bepalingen en de praktijk zijn ongewijzigd gebleven gedurende de periode in kwestie, d.w.z. zelfs vóór de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst.
- (200) De doelstelling heeft er altijd in bestaan de vervoersexploitanten (lokaal geregeld busvervoer dan wel schoolbusvervoer) te compenseren voor de verlening van diensten die de provincie Aust-Agder wenst op te zetten of in stand te houden.
- (201) De toegekende compensatie heeft steeds de kosten van de openbare dienst gedekt, minus de opbrengsten uit de verkoop van vervoerbewijzen voor nettocontracten, plus een redelijke winst. Elke compensatie buiten het kader van de bovengenoemde wettelijke bepalingen en de administratieve praktijk is niet toegestaan.
- (202) Vanuit het oogpunt van het staatssteunrecht heeft de ALFA-methode geen wezenlijke wijzigingen teweeggebracht wat betreft de begunstigden die betrokken zijn bij de regeling. Deze was en is nog steeds van toepassing op alle concessiehouders die zijn belast met de uitvoering van lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in Aust-Agder. Bovenal gaat het systeem niet gepaard met een wijziging van het recht van de begunstigden op de steun uit hoofde van de regeling. In dit opzicht werd de regeling dus niet uitgebreid.
- (203) De invoering van de ALFA-methode en de indexering ervan diende slechts om de kosten van de vervoerdiensten, op basis waarvan de compensatie wordt toegekend, nauwkeuriger te kalibreren. Het bedrag van de toegekende compensatie was gedurende de periode gebaseerd op dezelfde factoren, zoals kosten van busactiviteiten, kosten van onderaannemers, opbrengsten uit vervoerbewijzen enz. Bijgevolg hebben de ALFA-methode en de indexering ervan gezorgd voor een beter mechanisme voor de toekenning van compensatie aan dezelfde begunstigden uit hoofde van de regeling en op grond van dezelfde rechtsgrondslag.
- (204) Derhalve concludeert de Autoriteit dat de ALFA-methode en de indexering ervan de bestaande steunregeling niet wezenlijk hebben gewijzigd.
- (205) Evenzo kan de verhoogde productie in het kader van het ATP-project op de routes Lillesand-Kristiansand en Kristiansand-Arendal niet worden geacht de regeling wezenlijk te hebben gewijzigd. Het doel van het ATP-project bestond er slechts in de activiteiten van Nettbuss Sør AS uit hoofde van dezelfde concessieovereenkomsten te verhogen.
- (206) De wijzigingen werden doorgevoerd aan reeds bestaande routes zonder enige wijziging van de steunregeling zoals vastgesteld door de wetgeving. Bijgevolg vormt de verhoogde productie in het kader van het ATP-project geen wijziging van de regeling die ertoe leidt dat steun voor nieuwe activiteiten wordt aangemerkt als nieuwe steun.
- (207) Voorts zijn de betalingen in het kader van het ATP-project in overeenstemming met het compensatiebeginsel dat is vastgesteld in de regeling, in de zin dat zij voorzien in de dekking van de kosten van de openbare dienst, minus de opbrengsten uit de verkoop van vervoerbewijzen voor nettocontracten, plus een redelijke winst.

- (208) Daarnaast is de regeling niet wezenlijk gewijzigd door het feit dat de samenstelling van de openbare instanties die de compensatiebetalingen hebben verricht of daaraan hebben bijgedragen, zoals hierboven vermeld in overweging 58, verschillend was van die van de bestaande steunregeling. De betaalde diensten vielen binnen het toepassingsgebied van deze regeling en de betalingen werden verricht in overeenstemming met de wettelijke en financiële regels die van toepassing zijn op de regeling, dus ongeacht de herkomst van de betalingen.
- (209) Door de bovengenoemde veranderingen die zijn ingevoerd door het ATP-project, wordt de aard van de regeling als een bestaande steunregeling niet in twijfel getrokken. Derhalve concludeert de Autoriteit dat het ATP-project de bestaande steunregeling niet wezenlijk heeft gewijzigd.

3.5. Conclusie

- (210) De Autoriteit concludeert dat er in Aust-Agder sprake is van een steunregeling op grond van de wet inzake commercieel vervoer, de verordening inzake commercieel vervoer, de onderwijswet en de administratieve praktijk. De Autoriteit is van oordeel dat de regeling een bestaande regeling is aangezien er geen wezenlijke wijzigingen zijn ingevoerd door de toepassing van de ALFA-methode of de indexering, noch door de verhoogde productie op bestaande busroutes in het kader van het ATP-project.
- (211) Protocol 3 verleent de bevoegdheid aan de Autoriteit om alle bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek te onderwerpen⁽¹⁾. Echter, enkel wanneer een steunregeling onverenigbaar wordt verklaard met de werking van de EER-Overeenkomst, moet deze steun worden onderworpen aan de passende maatregelen overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 17 tot en met 19 van deel II van Protocol 3, teneinde de regeling stop te zetten of te wijzigen.
- (212) Gelet op de omstandigheden is de Autoriteit niet van oordeel dat deze situatie vereist dat zij passende maatregelen moet opleggen aan het Koninkrijk Noorwegen ten aanzien van toekomstige wijzigingen aan de bestaande steunregeling. In dit opzicht merkt de Autoriteit het volgende op.
- (213) Ten eerste houdt de Autoriteit rekening met het feit dat de concessieovereenkomst met Nettbuss Sør AS reeds is verstreken. Als gevolg hiervan is elke beoordeling van de verenigbaarheid van de bestaande steunregeling ten aanzien van Nettbuss Sør AS doelloos.
- (214) Ten tweede heeft de Autoriteit geen mededingingsbezwaren geconstateerd met betrekking tot de toepassing van de regeling door de andere in overweging 35 vermelde vervoersexploitanten wier contracten met Aust-Agder nog steeds geldig zijn. De Autoriteit is van oordeel dat de ALFA-methode ten aanzien van deze vervoersexploitanten correct ten uitvoer is gelegd en enkel rekening houdt met de kosten en inkomsten afkomstig van de openbare diensten in overeenstemming met artikel 49 van de EER-Overeenkomst en de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1191/69 of Verordening (EG) nr. 1370/2007.
- (215) Ten derde houdt de Autoriteit rekening met haar lopende inbreukprocedures tegen Noorwegen betreffende vermeende schendingen van de aanbestedingsregels van de EER. Op 12 oktober 2011 heeft de Autoriteit een aanmaningsbrief naar Noorwegen gestuurd wegens niet-naleving van de beginselen van non-discriminatie en transparantie, zoals vastgesteld in de artikelen 4 en 48 van de EER-Overeenkomst, omdat het Aust-Agder heeft toegelaten concessies voor busvervoer toe te kennen en te verlengen zonder enige vorm van bekendmaking. Om dezelfde redenen heeft de Autoriteit op 22 juni 2012 een met redenen omkleed advies aan Noorwegen laten toekomen. Doel van deze precontentieuze procedure is de betrokken EVA-staat in de gelegenheid te stellen om, enerzijds, te voldoen aan zijn verplichtingen uit hoofde van het EER-recht en, anderzijds, zich te beroepen op zijn recht om zich te verzetten tegen de bezwaren die de Autoriteit heeft geformuleerd. In dit geval hebben de Noorse autoriteiten zich ertoe verbonden nationale wetgeving aan te nemen ter voorkoming van toekomstige schendingen van de EER-regels inzake openbare aanbestedingen op het gebied van concessies in de vervoerssector.
- (216) In het licht van deze factoren oefent de Autoriteit haar discretionaire toezichtbevoegdheid uit en acht zij het, zoals hierboven vermeld, niet nodig om de procedure van passende maatregelen overeenkomstig de artikelen 17 tot en met 19 van deel II van Protocol 3 in te leiden.
- (217) Daarnaast sluit de Autoriteit onderhavig formeel onderzoek naar potentiële nieuwe steun ten aanzien van de bestaande steunregeling in Aust-Agder af. Niettemin zal de Autoriteit, overeenkomstig artikel 1, lid 1, van deel I van Protocol 3, de regeling tot het verstrijken ervan aan een voortdurend onderzoek onderwerpen en de toepassing ervan monitoren.

⁽¹⁾ Zie artikel 1, lid 1, van deel I van Protocol 3.

4. NIEUWE STEUN BUITEN HET KADER VAN DE BESTAANDE STEUNREGELING

4.1. Algemene overwegingen

- (218) Met betrekking tot bestaande steun blijkt uit de jurisprudentie ⁽¹⁾ dat elke overcompensatie eerst moet worden onderzocht in het licht van de steunregeling. Indien de bestaande steunregeling, op grond van het ontwerp ervan of anderszins, overcompensatie mogelijk maakt, moeten de te veel betaalde bedragen of die van de overcompensatie worden beschouwd als bestaande steun en dus worden onderworpen aan de procedure van passende maatregelen overeenkomstig de artikelen 17 tot en met 19 van deel II van Protocol 3.
- (219) Indien de overcompensatie echter aan de begunstigde is betaald buiten het kader van de bestaande steunregeling, moeten de te veel betaalde bedragen of die van de overcompensatie worden behandeld in overeenstemming met de procedure voor nieuwe steun.
- (220) Daaruit volgt dat alleen betalingen die worden verricht op grond van een bestaande steunregeling, kunnen worden beschouwd als bestaande steun die in het kader van die regeling wordt verstrekt. Betalingen die de werkelijk geleden verliezen overschrijden en die zijn verricht buiten het kader van de steunregeling, moeten daarentegen worden behandeld als nieuwe steun ⁽²⁾.

4.2. Steun toegekend buiten het kader van de bestaande steunregeling in Aust-Agder

- (221) In het besluit tot inleiding van de procedure heeft de Autoriteit twijfels geuit over potentiële nieuwe steun aan de exploitanten van lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in Aust-Agder die sinds 1994 niet is toegekend uit hoofde van de bestaande steunregeling.
- (222) De bestaande steunregeling in Aust-Agder voorziet al van vóór de inwerkingtreding van de EER-Overeenkomst in Noorwegen op 1 januari 1994 in lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in Aust-Agder. Voor de verlening van deze diensten staan de volgende vervoersexploitanten in: Birkeland Busser AS, Frolandsruta Frode Oland, Høyvåggruta AS, Nettbuss Sør AS, RTB, L/L Setesdal Bilruter en Telemark Bilruter. Sinds 2009 en na de fusies van Nettbuss Sør AS met Høyvåggruta AS en RTB bleven vijf exploitanten over om de vervoerdiensten in het kader van de contracten van Aust-Agder uit te voeren. De concessieovereenkomst met Nettbuss Sør AS is op 31 december 2014 verstrekt. Momenteel verlenen slechts vier vervoersexploitanten de betrokken diensten in het kader van de bestaande steunregeling. Hun concessieovereenkomsten verstrijken op 31 december 2016.
- (223) De Autoriteit wijst erop dat de EVA-staten over een ruime vrijheid van handelen beschikken bij het definiëren van diensten van algemeen economisch belang, alsook de voorwaarden voor de tenuitvoerlegging ervan, met inbegrip van een beoordeling van de kosten en inkomsten van een dergelijke dienst en de passende methodologie voor de allocatie van kosten en inkomsten, indien de exploitanten tevens commerciële activiteiten verrichten. De omvang van de controle die de Autoriteit in dit opzicht mag uitoefenen, is beperkt tot de kennelijke fout ⁽³⁾.
- (224) In onderhavige zaak werden de diensten inzake lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in Aust-Agder door de Noorse autoriteiten gedefinieerd als diensten van algemeen economisch belang overeenkomstig de bepalingen van de wet inzake commercieel vervoer, de verordening inzake commercieel vervoer, de onderwijswet en de administratieve praktijk. De Autoriteit is het eens met deze definitie en heeft nu ook geconcludeerd dat de steunregeling in Aust-Agder als bestaande steun moet worden aangemerkt.
- (225) De wettelijke bepalingen van de bestaande steunregeling voorzien in compensatie om de kosten van lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in Aust-Agder te dekken (minus de opbrengsten uit de verkoop van vervoerbewijzen voor nettocontracten), plus een redelijke winst.
- (226) Derhalve kunnen enkel compensatiebetalingen voor de verlening van deze diensten deel uitmaken van de bestaande steunregeling in Aust-Agder, met inbegrip van betalingen die de werkelijk geleden verliezen overschrijden en binnen het toepassingsgebied van die regeling vallen ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Zaak C-47/91, Italië/Commissie, EU:C:1994:358, en zaak E-14/10, Konkurrenten.no AS/Toezichhoudende Autoriteit van de EVA (2011), verslag van het EVA-Hof 266, punten 74 en 76.

⁽²⁾ Dezelfde logica is van toepassing op regelingen die zijn goedgekeurd door de Autoriteit of de Europese Commissie. Zie bijvoorbeeld zaak C-47/91, Italië/Commissie (ibid.), punten 25 en 26.

⁽³⁾ Gevoegde zaken E-10/11 en E-11/11, Hurtigruten ASA/Toezichhoudende Autoriteit van de EVA (2012), verslag EVA-Hof, blz. 758, punt 150.

⁽⁴⁾ In dit opzicht doet het besluit van de Autoriteit geen afbreuk aan de toepassing van nationale regels (bv. handelsrecht) op grond waarvan een betaalde overcompensatie die binnen het toepassingsgebied van de bestaande steunregeling valt, mogelijk moet worden teruggevorderd.

- (227) In de context van onderhavige zaak kunnen de volgende betalingen niet worden teruggevoerd op de wettelijke bepalingen en de administratieve praktijk van de regeling:
- directe betalingen voor vervoerdiensten die niet zijn gedefinieerd als diensten van algemeen economisch belang (bv. commerciële diensten);
 - directe betalingen voor andere vervoerdiensten waarop de ondertekende concessieovereenkomsten geen betrekking hebben (bv. bepaalde routes), en
 - directe betalingen voor openbaarvervoerdiensten die deel hebben uitgemaakt van de bestaande steunregeling maar niet meer bestaan.
- (228) Deze met staatsmiddelen bekostigde betalingen, zoals hierboven beschreven, leveren een selectief voordeel op voor de vervoerexploitanten die niet onder de bepalingen en de administratieve praktijk van de bestaande steunregeling in Aust-Agder kunnen vallen, aangezien zij betrekking hebben op diensten die de markt reeds verleent, op vervoerdiensten die niet zo zijn gedefinieerd dat zij een compensatie voor openbare diensten ontvangen of, tot slot, op situaties die de oorspronkelijke grenzen van de steunregeling te buiten gaan. In dit licht en met betrekking tot de laatstgenoemde situatie kan een compensatiebetaling voor een openbare dienst die niet meer bestaat, niet worden geacht te zijn verricht op grond van de bepalingen waarbij wordt voorzien in de regeling, alleen al omdat deze diensten niet meer onder die regeling vallen.
- (229) Voorts blijkt dat deze betalingen die niet op grond van de regeling zijn verricht, kosten dekken die de vervoerexploitanten zelf hadden moeten dragen en kosten die zelfs niet zijn gemaakt. Als gevolg hiervan vormen deze betalingen een soort exploitatiesteun die de mededinging vervalst en het handelsverkeer tussen de overeenkomstsluitende partijen beïnvloedt.
- (230) In deze context heeft de Autoriteit een beoordeling uitgevoerd van de door de Noorse autoriteiten verstrekte informatie betreffende de verschillende activiteiten van alle vervoerondernemingen die betrokken zijn bij de verlening van lokaal geregeld busvervoer en schoolbusvervoer in Aust-Agder.
- (231) Met uitzondering van Nettbuss Sør AS houden de Noorse autoriteiten vast aan hun standpunt dat de berekeningswijze voor de compensatie, waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat de gegenereerde inkomsten overeenstemmen met de geraamde kosten voor de verlening van de vervoerdiensten, heeft gewaarborgd dat de busexploitanten enkel voor de openbare diensten zijn gecompenseerd.
- (232) Voor de periode vóór 2004 heeft de Autoriteit op basis van de door de Noorse autoriteiten verstrekte informatie geen betalingen vastgesteld die kunnen worden beschouwd als betalingen buiten het kader van de bestaande steunregeling.
- (233) Ten aanzien van de periode na 2004 en de invoering van de ALFA-methode (en de indexerings ervan vanaf 2009) wijst de Autoriteit er niettemin op dat bepaalde betalingen inderdaad buiten het kader van de bestaande steunregeling ten gunste van Nettbuss Sør AS zijn verricht.
- (234) De Autoriteit heeft voor de periode na 2004 geen betalingen vastgesteld die ten gunste van een andere vervoerexploitant in Aust-Agder zijn verricht.

4.2.1. *Betalingen buiten het kader van de regeling ten gunste van Nettbuss Sør AS voor de periode 2004-2014*

- (235) De onderneming heeft in 2009 een boekhoudkundige scheiding ingevoerd tussen openbare en commerciële activiteiten.
- (236) Zoals de Noorse autoriteiten hebben gesteld, is de ALFA-methode in wezen een op kosten gebaseerd model en een systeem dat op vertrouwen is berust. Vóór elk productiejaar heeft Nettbuss Sør AS geraamde kosten en inkomsten in verband met de openbare diensten ingediend. Aust-Agder ging ervan uit dat de onderneming tevens de opbrengsten tussen openbare en commerciële diensten correct had toegewezen. Zoals de Noorse autoriteiten toegeven, bleek uit de informatie die zij recentelijk ter kennis hebben genomen, dat dit niet het geval was.
- (237) Zoals vermeld in de overwegingen 93 en 94 hierboven, en zoals blijkt uit de informatie die de Noorse autoriteiten hebben ingediend betreffende de productie van Nettbuss Sør AS, wijkt de gerapporteerde productie af van wat als productie had moeten worden gerapporteerd met het oog op compensatie voor openbare diensten.

- (238) Volgens de ingediende productiespreadsheets werd Nettbuss Sør AS tevens direct gecompenseerd voor de commerciële activiteiten van de onderneming. Zo blijkt uit de spreadsheets dat Nettbuss Sør AS compensatie ontving voor nachtbusen, hoewel deze deel uitmaken van de commerciële activiteiten van de onderneming. Nettbuss Sør AS heeft geen bezwaar gemaakt tegen het feit dat deze commerciële routes inderdaad zijn opgenomen in de berekeningen voor de compensatie in het kader van de ALFA-methode.
- (239) Uit de ingediende informatie is voorts ook gebleken dat Aust-Agder een compensatie voor openbare diensten is blijven betalen voor bepaalde routes (bv. Grimstad-Heggedalen en Heggedalen-Grimstad), hoewel deze routes niet meer werden geëxploiteerd.
- (240) Bovendien wijst de Autoriteit erop dat er een compensatie voor openbare diensten werd betaald voor routes die geen deel uitmaken van het openbardienstcontract (bv. het traject Kilsund-Kitron, Tangen Hisøy-Kitron, Tangen Hisøy-Kilsund en vervoer zonder passagiers naar de eerste bushalte voor „Sørlandsekspressen”, de snelbus van Kristiansand naar Oslo).
- (241) Bijgevolg zijn alle bovenstaande compensatiebetalingen voor activiteiten die verkeerd of ten onrechte in de productiespreadsheets zijn opgenomen in het kader van de ALFA-methode, niet gebaseerd op de wettelijke bepalingen en de administratieve praktijk van de bestaande steunregeling in Aust-Agder.
- (242) Onderstaande tabel bevat een samenvatting van de gerapporteerde productie, de brutokosten, de aanpassingen wegens afwijkingen en de productie- en kostenverschillen zoals berekend door Asplan Viak met behulp van de ALFA-spreadsheets en de indexering ⁽¹⁾:

Tabel 2

Productie- en kostenverschillen voor de periode 2004-2014

Jaar	Gerapporteerde productie (km)	Productieaanpassingen wegens afwijkingen (km)	Brutokosten (NOK)	Kostenaanpassingen wegens afwijkingen (NOK)	Indexering %	Productie- en kostenverschil (NOK)
2004	3 975 228	3 794 839	76 696 086	73 472 776		180 389 3 223 310
2005	4 255 732	4 073 656	80 615 271	77 330 623		182 076 3 284 648
2006	4 527 693	4 169 542	87 502 717	81 365 293		358 151 6 137 424
2007	4 255 080	4 012 600	85 848 541	81 109 328		242 480 4 739 212
2008	4 471 364	4 140 826	88 417 220	81 963 624		330 538 6 453 596
2009	4 471 364	4 059 622	94 960 094	86 302 626	7,40 ⁽¹⁾	411 742 8 657 469
2010					2,50	8 873 906

⁽¹⁾ De Noorse autoriteiten stellen dat de berekeningen niet als definitief kunnen worden beschouwd, aangezien de uitgangspunten die voor elk jaar zijn gebruikt, mogelijk niet helemaal nauwkeurig zijn. Het totale bedrag zou evenwel nog steeds oplopen tot ongeveer 80 miljoen NOK.

Jaar	Gerapporteerde productie (km)	Productieaanpassingen wegens afwijkingen (km)	Brutokosten (NOK)	Kostenaanpassingen wegens afwijkingen (NOK)	Indexering %	Productie- en kostenverschil (NOK)
2011					5,00	9 317 601
2012					3,50	9 643 717
2013					3,33	9 964 853
2014					1,78	10 142 227
Som						80 437 962

(¹) Dit cijfer toont aan dat de kosten in 2009 met 7,4 % zijn aangepast ten opzichte van 2008, rekening houdend met kosten- en prijsaanpassingen. Vanaf 2009 werd het opgezette indexeringssysteem ter aanvulling van de resultaten van de ALFA-methode gebruikt.

- (243) De Noorse autoriteiten hebben productiefwijkingen ingediend die tevens betrekking hebben op welomschreven openbare dienstverplichtingen. De Autoriteit moet beoordelen of deze afwijkingen binnen of buiten het kader van de bestaande steunregeling hebben plaatsgevonden.
- (244) De Autoriteit wijst er, in samenhang met tabel 1 zoals weergegeven in overweging 96, op dat in bovenstaande tabel bepaalde schoolbusdiensten zijn opgenomen als onderdeel van de productiefwijkingen. Zoals gerapporteerd door de Noorse autoriteiten, blijkt, ten aanzien van het vervoer van scholieren naar en van zwemlessen en voor een specifieke busroute, met name dat Nettbuss Sør AS tegelijk door twee verschillende bronnen werd gecompenseerd, namelijk de provincie Aust-Agder en de gemeenten (¹).
- (245) Wat betreft de productie voor schooljaren en „geduplicateerde schooljaren” alsmede schoolbusdiensten, wordt voorts aangegeven dat Nettbuss Sør AS compensatie heeft ontvangen voor een langere periode tijdens het jaar dan is vereist, bv. 51 schoolweken (255 schooldagen) in plaats van 38 (192 schooldagen).
- (246) Bovendien hebben de Noorse autoriteiten aangevoerd dat bepaalde openbare dienstroutes (er zijn geen voorbeelden van specifieke routes verstrekt) werden ingekort zonder de goedkeuring van de provincie en zonder dat dit zijn weerslag vond in de productiespreadsheets voor de toekenning van de compensatie. De Autoriteit is van mening dat deze productiefwijkingen betrekking hebben op vervoerdiensten waarvoor compensatie is toegekend in het kader de bestaande steunregeling. Men kan dus niet stellen dat deze vermeende overcompensatie nieuwe steun vormt die buiten de grenzen van de regeling is toegekend. Het loutere feit dat de steunregeling slecht doordacht was en een compensatie mogelijk maakte die hoger lag dan de werkelijk geleden verliezen, die desalniettemin binnen het toepassingsgebied van de steunregeling vallen, maakt van deze overcompensatie nog geen nieuwe steun. De betalingen van deze overcompensatie blijven derhalve binnen het toepassingsgebied van de bestaande steunregeling.
- (247) Ten slotte, wat betreft de pendelbusdienst naar de luchthaven van Nettbuss Sør AS die in het ATP-project is opgenomen, zoals beschreven in de overwegingen 56 tot en met 62, wijst de Autoriteit er, zoals vermeld door de Noorse autoriteiten, op dat Aust-Agder, door de vermindering van de kosten verbonden aan de exploitatie van de openbare dienstroutes 39 en 40, de onderneming een directe kostenbesparing ter waarde van 1 020 000 NOK heeft verschaft waardoor Nettbuss Sør AS haar pendelbusdienst naar de luchthaven in stand kon houden.

(¹) Volgens zaak 158 van 18 december 2001 heeft de provincie Aust-Agder besloten in de toekomst geen verantwoordelijkheid te dragen voor „midtskyss”. Sindsdien is de verantwoordelijkheid overgedragen aan de gemeenten en begon Nettbuss Sør AS de gemeenten te factureren voor deze vervoerdiensten in plaats van Aust-Agder. De gemeenten hebben voor „midtskyss” betaald tot 2013, toen Aust-Agder de verantwoordelijkheid opnieuw overnam en besloot om ook de kosten te dekken die de gemeenten in 2011 en 2012 reeds hadden gemaakt. Vanaf 2013 werd Aust-Agder direct door Nettbuss Sør AS gefactureerd. Zwemlessen maken in Noorwegen deel uit van het basisonderwijs waarvoor de verantwoordelijkheid overeenkomstig de onderwijswet bij de gemeenten berust. Voorts heeft Nettbuss Sør AS de productie op een route onder de naam Karjolen aan Aust-Agder gerapporteerd met het oog op compensatie voor openbare diensten. Volgens de Noorse autoriteiten werd deze route gedurende enkele jaren gefinancierd door de gemeente Arendal en had deze niet mogen worden gerapporteerd in de spreadsheets. Nettbuss Sør AS geeft toe dat deze productie niet had mogen worden opgenomen in de spreadsheets.

- (248) Boven genoemd bedrag werd oorspronkelijk opgenomen in de totale compensatie die aan Nettbuss Sør AS is toegekend voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen inzake vervoer in Aust-Agder. Aangezien deze verplichtingen (d.w.z. de routes 39 en 40) met ingang van oktober 2013 tot en met 20 januari 2014 niet meer bestonden, had het geraamde bedrag van 1 020 000 NOK moeten worden afgetrokken van de totale compensatie die jaarlijks aan Nettbuss Sør AS werd betaald. Het feit dat dit bedrag niet van de totale compensatie is afgetrokken, maar in de plaats daarvan is gebruikt ten behoeve van commerciële activiteiten, houdt een vorm van overcompensatie in die buiten het toepassingsgebied van de bestaande steunregeling is betaald. Derhalve wordt dit beschouwd als nieuwe steun die exploitatiesteun inhoudt.

4.2.2. Procedurele vereisten

- (249) Overeenkomstig artikel 1, lid 3, van deel I van Protocol 3 „[wordt] de 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”.
- (250) Door de bovenstaande steunmaatregelen niet aan te melden, zijn de Noorse autoriteiten de aanmeldingsverplichting niet nagekomen. Tevens is door de invoering van de steunmaatregelen de standstill-verplichting niet nagekomen.
- (251) Daarom concludeert de Autoriteit dat de Noorse autoriteiten hun verplichtingen uit hoofde van artikel 1, lid 3, van deel I van Protocol 3 niet zijn nagekomen.

4.2.3. Verenigbaarheid van betalingen buiten het kader van de regeling ten gunste van Nettbuss Sør AS gedurende de periode 2004-2014

- (252) De Autoriteit heeft onderzocht of de steunmaatregelen in kwestie verenigbaar kunnen worden geacht met de EER-Overeenkomst. Zoals hierboven beschreven, bestaat de steun uit de financiering van diensten die de markt reeds verleent, van vervoerdiensten die door de wettelijke bepalingen betreffende de bestaande steunregeling in Aust-Agder niet zo zijn gedefinieerd dat zij compensatie voor openbare diensten ontvangen of, tot slot, van vervoerdiensten die niet meer bestaan. Deze financiering houdt exploitatiesteun in die de lopende uitgaven van Nettbuss Sør AS vermindert.
- (253) De Noorse autoriteiten hebben geen redenen aangevoerd waarom deze steun verenigbaar is met de EER-Overeenkomst. Integendeel, zij hebben zelf aangegeven dat de productiefwijkingen geen deel uitmaken van de bestaande steunregeling in het kader waarvan Nettbuss Sør AS recht had op compensatie voor openbare diensten.
- (254) Nettbuss Sør AS stelt in beginsel dat er na de bijzondere akkoorden en onderhandelingen, zoals bedoeld in de overwegingen 109 en 110, in werkelijkheid geen overcompensatie heeft plaatsgevonden, aangezien de fouten in de rapportage van de productiekosten voor de toekenning van overheidscompensatie en de ingevoerde wijzigingen in het productieplan zijn „rechtgezet” door betalingen te verrekenen met de compensatie van Nettbuss Sør AS. Zoals beschreven in overweging 111, zijn de gegenereerde commerciële opbrengsten daarenboven afgetrokken bij de berekening van de compensatie als gevolg van het feit dat bepaalde commerciële routes waren opgenomen in de productiespreadsheets voor de berekening van de compensatie. Tot slot stelt Nettbuss Sør AS dat de werkelijke toegekende compensatie lager lag dan hetgeen waarin de ALFA-methode zou hebben voorzien.
- (255) Wat betreft de argumentatie van Nettbuss Sør AS, bevat de in overweging 48 vermelde ALFA-methode hoofdelementen voor de standaardkostenberekening van busactiviteiten, zoals: i) berekening van de productie op basis van het aantal kilometers per productieperiode per voertuig; ii) berekening van de kosten op basis van kosten per eenheid vermenigvuldigd met het aantal kilometers per voertuig, en iii) berekening van de opbrengsten tijdens de productieperiode. Daarnaast worden de geraamde inkomsten voor het volgende jaar aangepast, rekening houdend met de inkomsten van de busondernemingen in het huidige jaar en eventuele tariefverhogingen die door Aust-Agder zijn voorgesteld voor het volgende jaar. De inkomsten worden vervolgens afgetrokken van de toegekende compensatie.
- (256) Het is in onderhavige zaak echter duidelijk dat de berekening van de compensatie voor openbare diensten ten gunste van Nettbuss Sør AS door middel van de ALFA-methode activiteiten omvatte die niet vielen onder een openbaredienstverplichting of andere activiteiten die überhaupt niet in aanmerking kwamen voor een compensatie voor openbare diensten in het kader van de bestaande steunregeling. Daarnaast hebben de Noorse autoriteiten voor de jaren na 2004 de relevante aftrekbare inkomsten niet kunnen bevestigen en documenteren,

noch het type productiekosten waarvoor de compensatie voor openbare diensten moest worden toegekend. Bijgevolg kan de Autoriteit op basis van de verstrekte informatie het verschil niet bepalen tussen de kosten die zijn toe te schrijven aan de openbardienstactiviteiten en de overeenkomstige inkomsten ⁽¹⁾. Dit alleen al bewijst dat de betalingen aan Nettbuss Sør AS buiten het kader van de ALFA-methode nieuwe steun inhouden en een onrechtmatig voordeel opleveren aan de vervoersexploitant.

- (257) Het argument dat onderhandelingen en akkoorden reeds hebben plaatsgevonden om de aan Nettbuss Sør AS betaalde compensatie aan te passen die, volgens Nettbuss Sør AS, lager lag dan hetgeen waarin de ALFA-methode zou hebben voorzien, betekent niet dat de betwiste maatregelen binnen de werkingssfeer van artikel 49 van de EER-Overeenkomst en de vervoersverordeningen vallen. Bovendien kan dit niet opwegen tegen de productiefouten die zijn opgenomen in de productiespreadsheets die zijn gebruikt als basis voor de berekening van de toe te kennen compensatie.
- (258) De ALFA-methode (met de indexering ervan vanaf 2009) werd ingevoerd om de compensatie uit hoofde van de bestaande steunregeling te berekenen. In onderhavig geval werd deze methode echter verkeerdelijk toegepast, waardoor bepaalde vervoersproductie van Nettbuss Sør AS werd opgenomen die de Noorse autoriteiten buiten beschouwing hadden moeten laten bij de berekening van de compensatie voor de openbare dienst. Door geen deel uit te maken van de bestaande steunregeling in Aust-Agder, houdt de laatstgenoemde nieuwe steun in die niet is toegekend in het kader van de regeling en die de Autoriteit op eigen merites beoordeelt. Derhalve zijn de pogingen van Nettbuss Sør AS om een verband te creëren tussen twee afzonderlijke steunprocedures doelloos met het oog op de staatssteunrechtelijke beoordeling door de Autoriteit van de betalingen die Nettbuss Sør AS buiten het kader van de bestaande steunregeling gedurende de periode 2004-2014 heeft ontvangen.
- (259) Aan de inkomstzijde kan de Autoriteit zich evenmin vinden in de redenering van Nettbuss Sør AS dat de commerciële opbrengsten volgens de ALFA-methode hebben geleid tot een overeenkomstige verlaging van de daadwerkelijk toegekende compensatie, als gevolg van het feit dat, zoals Nettbuss Sør AS toegeeft, daarin bepaalde commerciële productie is opgenomen voor de berekeningen.
- (260) Nettbuss Sør AS heeft een spreadsheet ingediend met een overzicht van de commerciële opbrengsten die zijn afgetrokken bij de berekening van de compensatie voor de periode 2007-2010. Hoewel uit deze spreadsheet commerciële opbrengsten blijken die inderdaad zijn afgetrokken bij de berekening van de toe te kennen compensatie, is de Autoriteit van oordeel dat deze opbrengsten helemaal geen deel hadden mogen uitmaken van de ALFA-methode, aangezien deze methode is ontworpen om kosten en opbrengsten op te nemen die enkel afkomstig zijn uit de openbardienstactiviteiten. Zoals hierboven vermeld, komen de betwiste maatregelen met het oog op verenigbaarheid daardoor niet binnen de werkingssfeer van artikel 49 van de EER-Overeenkomst en de vervoersverordeningen te vallen en is elke poging om een verband te creëren tussen deze twee afzonderlijke steunprocedures doelloos met het oog op de staatssteunrechtelijke beoordeling door de Autoriteit van de betalingen die Nettbuss Sør AS buiten het kader van de bestaande steunregeling heeft ontvangen gedurende de periode 2004-2014.
- (261) In deze context kan de Autoriteit de merites niet beoordelen van wat een lopend geschil lijkt tussen Nettbuss Sør AS en de provincie over de steunbedragen die werkelijk verschuldigd zijn in het kader van de regeling, met name omdat niet zonder enige twijfel kan worden vastgesteld dat de steun die aan Nettbuss Sør AS buiten het kader van de bestaande steunregeling is betaald, inderdaad volledig of gedeeltelijk is terugbetaald aan de provincie.
- (262) Aangezien de nieuwe steunactiviteiten geen betrekking hebben op openbardienstverplichtingen waarmee de vervoersexploitant is belast, zijn artikel 49 van de EER-Overeenkomst en Verordening (EEG) nr. 1191/69 en/of Verordening (EG) nr. 1370/2007 niet van toepassing.
- (263) Daarnaast zijn de in artikel 61, lid 2, van de EER-Overeenkomst vermelde afwijkingen met betrekking tot steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers, steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen en steunmaatregelen aan bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland in de onderhavige zaak niet van toepassing.
- (264) De afwijking als bedoeld in artikel 61, lid 3, onder a), van de EER-Overeenkomst voor steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, is evenmin van toepassing, aangezien de steunmaatregelen niet zijn gebonden aan de voorwaarde dat in specifieke gebieden een of andere vorm van activiteit moet worden verricht.
- (265) De betalingen die Nettbuss Sør AS gedurende de periode 2004-2014 buiten het kader van de bestaande steunregeling heeft ontvangen, kunnen evenmin worden beschouwd als steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van Noorwegen op te heffen overeenkomstig artikel 61, lid 3, onder b), van de EER-Overeenkomst.

⁽¹⁾ Zaak C-504/07, Antrop e.a./Conselho de Ministros e.a., EU:C:2009:290, punten 26 en 27.

- (266) Tot slot kunnen de betalingen die Nettbuss Sør AS gedurende de periode 2004-2014 buiten het kader van de bestaande steunregeling heeft ontvangen, niet verenigbaar worden geacht met artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst dat voorziet in de toelating van steun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. In dit opzicht wordt benadrukt dat de rechtstreekse subsidies in kwestie niet onder de toepassing vallen van enige richtsnoeren van de Autoriteit waarin voor bepaalde soorten steun de criteria voor de verenigbaarheid met de werking van de EER-Overeenkomst zijn vastgelegd.
- (267) De betalingen die Nettbuss Sør AS gedurende de periode 2004-2014 buiten het kader van de bestaande steunregeling heeft ontvangen, houden derhalve exploitatiesteun in die de concurrentiepositie van Nettbuss Sør AS ten opzichte van andere soortgelijke ondernemingen kunstmatig versterkt door deze te bevrijden van kosten die soortgelijke vervoerexploitanten normaliter moeten dragen.
- (268) Overeenkomstig de jurisprudentie is deze exploitatiesteun in beginsel onverenigbaar met de werking van de EER-Overeenkomst en valt deze niet binnen de werkingssfeer van artikel 61, lid 3, onder c), aangezien deze steun de mededingingsvoorwaarden in de sectoren waarin hij wordt toegekend, vervalst, terwijl hij naar de aard ervan niet geschikt is om een van de in genoemde bepaling bedoelde doelstellingen te verwezenlijken ⁽¹⁾.
- (269) Gezien het bovenstaande concludeert de Autoriteit dat de betalingen die Nettbuss Sør AS gedurende de periode 2004-2014 buiten het kader van de bestaande steunregeling heeft ontvangen, onverenigbaar zijn met de werking van de EER-Overeenkomst.

4.3. Conclusie betreffende de steun die gedurende de periode 2004-2014 aan Nettbuss Sør AS is toegekend buiten het kader van de bestaande steunregeling in Aust-Agder

- (270) De Autoriteit concludeert dat de Noorse autoriteiten gedurende de periode 2004-2014 aan Nettbuss Sør AS staatssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst hebben verstrekt die buiten het kader van de bestaande steunregeling in Aust-Agder valt. Deze nieuwe steun houdt exploitatiesteun in die onverenigbaar is met de werking van de EER-Overeenkomst.

5. CONCLUSIE VAN ONDERHAVIG FORMEEL ONDERZOEK

- (271) De Autoriteit concludeert dat de compensatie voor lokaal geregeld busvervoer (met inbegrip van de financiering van het ATP-project) en schoolbusvervoer in Aust-Agder gedurende de periode vanaf 1994 tot heden staatssteun inhoudt in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.
- (272) De Autoriteit is van oordeel dat de steun voor lokaal geregeld busvervoer, zoals hierboven bedoeld, is toegekend op grond van een bestaande steunregeling uit hoofde van de wet inzake commercieel vervoer, de verordening inzake commercieel vervoer en de administratieve praktijk. De Autoriteit is voorts van oordeel dat de steun voor schoolbusvervoer, zoals hierboven bedoeld, is toegekend op grond van een bestaande steunregeling uit hoofde van de onderwijswet.
- (273) In het licht van de overwegingen 211 tot en met 215 besluit de Autoriteit om de formele onderzoeksprocedure ten aanzien van de bestaande steunregeling in Aust-Agder af te sluiten.
- (274) De Autoriteit concludeert voorts dat de Noorse autoriteiten gedurende de periode 2004-2014 aan Nettbuss Sør AS staatssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst hebben verstrekt die buiten het kader van de bestaande steunregeling in Aust-Agder valt. De Noorse autoriteiten hebben deze steun onrechtmatig en in strijd met artikel 1, lid 3, van deel I van Protocol 3 ten uitvoer gelegd. Deze steun houdt exploitatiesteun in die onverenigbaar is met de werking van de EER-Overeenkomst en moet van de begunstigde worden teruggevorderd.

6. TERUGVORDERING

- (275) Overeenkomstig de EER-Overeenkomst is de Autoriteit bevoegd om te besluiten dat de betrokken staat de steun moet stopzetten indien zij deze steun onverenigbaar heeft verklaard met de werking van de EER-Overeenkomst. Het EVA-Hof heeft ook consistent geoordeeld dat de verplichting van een staat om de steun stop te zetten die als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, is bedoeld om de eerder bestaande situatie te herstellen ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zaak T-211/05, Italië/Commissie, EU:T:2009:304, punt 173.

⁽²⁾ Gevoegde zaken E-4/10, E-6/10 en E-7/10, Vorstendom Liechtenstein e.a./Toezichthoudende Autoriteit van de EVA (2011), verslag van het EVA-Hof, blz. 16, punt 142; gevoegde zaken E-10/11 en E-11/11, Hurtigruten ASA/Toezichthoudende Autoriteit van de EVA (2012), verslag van het EVA-Hof, blz. 758, punt 286.

- (276) Bovendien is het vaste rechtspraak dat deze doelstelling wordt bereikt wanneer de ontvanger de middelen onrechtmatige steun toegekende bedragen heeft terugbetaald, zodat het voordeel dat de ontvanger heeft behaald ten opzichte van de concurrenten op de markt, teniet wordt gedaan en de situatie zoals deze was voor de betaling van de steun is hersteld ⁽¹⁾.
- (277) Om de hierboven uiteengezette redenen concludeert de Autoriteit dat de Noorse autoriteiten compensatiebetalingen hebben verricht die hoger liggen dan de werkelijk geleden verliezen en die buiten het kader van de bestaande steunregeling in Aust-Agder vallen. De betalingen houden nieuwe staatssteunmaatregelen in die onverenigbaar zijn met de werking van de EER-Overeenkomst. Aangezien deze maatregelen niet bij de Autoriteit zijn aangemeld, besluit de Autoriteit overeenkomstig artikel 14 van deel II van Protocol 3 dat onrechtmatige steun die onverenigbaar is met de staatssteunregels, ingevolge de EER-Overeenkomst van de begunstigde moet worden teruggevorderd.
- (278) Bovendien gelast de Autoriteit de terugvordering van onverenigbare nieuwe steun, met inachtneming van een verjaringstermijn van tien jaar vanaf de eerste maatregel van de Autoriteit. In dit geval heeft de Autoriteit de eerste maatregel getroffen door op 10 november 2011 een verzoek om informatie te sturen naar de Noorse autoriteiten ⁽²⁾. De Autoriteit heeft het bestaan van onverenigbare nieuwe steun gedurende de periode 2004-2014 vastgesteld. Bijgevolg moet alle onverenigbare steun die tijdens deze periode is toegekend, worden teruggevorderd.
- (279) De Noorse autoriteiten worden uitgenodigd om gedetailleerde en nauwkeurige informatie te verstrekken over het steunbedrag dat gedurende de periode 2004-2014 aan Nettbuss Sør AS is toegekend.
- (280) De Autoriteit wenst hierbij met name de volgende informatie en richtsnoeren betreffende het terugvorderingsproces te verstrekken aan de Noorse autoriteiten:
- a) de verlaging van de kosten verbonden aan de exploitatie van de openbaredienstroutes 39 en 40 heeft Nettbuss Sør AS een directekostenbesparing opgeleverd ter waarde van 1 020 000 NOK, zoals geraamd door de Noorse autoriteiten. Dit bedrag stemt niet overeen met de compensatie voor de openbare dienst en moet worden teruggevorderd met samengestelde rente die is berekend vanaf de datum waarop het bedrag ter beschikking stond van de onderneming ten behoeve van de pendelbusdienst naar de luchthaven, namelijk oktober 2013.
 - b) De terugvordering wordt enkel gelast voor de productie die afwijkt van hetgeen als productie had moeten worden gerapporteerd met het oog op compensatie voor de openbare dienst in het kader van de ALFA-methode. In dit licht vallen de volgende gevallen onder het bevel tot terugvordering:
 - i) directe betalingen voor vervoerdiensten die niet zijn gedefinieerd als diensten van algemeen economisch belang (bv. commerciële diensten);
 - ii) directe betalingen voor andere vervoerdiensten waarop de ondertekende concessieovereenkomsten geen betrekking hebben (bv. bepaalde routes), en
 - iii) directe betalingen voor openbaarvervoerdiensten die deel hebben uitgemaakt van de bestaande steunregeling maar niet meer bestaan.
 - c) De Autoriteit concludeert dat de terug te vorderen bedragen moeten overeenstemmen met het aantal werkelijke afgeweken kilometers gedurende de periode van 1 januari 2004 tot het verstrijken van het contract op 31 december 2014, rekening houdend met het beginsel van de kostenberekening dat is vastgesteld door de ALFA-methode. Alle opbrengsten uit openbare en commerciële activiteiten die zijn terugbetaald aan de provincie, worden afgetrokken van het totale terug te vorderen bedrag. Samengestelde rente wordt toegepast vanaf de datum waarop de steun is uitgekeerd aan Nettbuss Sør AS,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De compensatie voor lokaal geregeld busvervoer (met inbegrip van de financiering van het ATP-project) en schoolbusvervoer in Aust-Agder in de periode vanaf 1994 tot heden vormt staatssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst die is toegekend in het kader van een bestaande steunregeling. Het formele onderzoek naar deze maatregel wordt derhalve afgesloten.

⁽¹⁾ Zaak C-75/97, België/Commissie, EU:C:1999:311, punten 64 en 65. Zie gevoegde zaken E-5/04, E-6/04 en E-7/04, Fesil en Finnjord, PIL e.a. en Noorwegen/Toezichthoudende Autoriteit van de EVA (2005), verslag van het EVA-Hof 121, punt 178, en zaak C-310/99, Italië/Commissie, EU:C:2002:143, punt 98. Zie ook hoofdstuk 2.2.1 van de richtsnoeren van de Autoriteit betreffende de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare steun, beschikbaar op <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

⁽²⁾ Artikel 15 van deel II van Protocol 3. Zie ook zaak C-276/03, Scott/Commissie, EU:C:2005:590.

Artikel 2

De betalingen die Nettbuss Sør AS van 2004 tot 2014 buiten het kader van de in artikel 1 bedoelde bestaande steunregeling heeft ontvangen, vormen staatssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst die onverenigbaar is met de werking van de EER-Overeenkomst.

Artikel 3

De Noorse autoriteiten nemen alle nodige maatregelen om de in artikel 2 bedoelde en onrechtmatig ter beschikking gestelde steun van Nettbuss Sør AS terug te vorderen.

De terug te vorderen steun omvat rente en samengestelde rente vanaf de datum waarop de steun de begunstigde ter beschikking is gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op grond van artikel 9 van Besluit nr. 195/04/COL van de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, zoals gewijzigd bij Besluit nr. 789/08/COL van de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA van 17 december 2008.

Artikel 4

De terugvordering geschiedt onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures voor zover deze procedures een onverwijld en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het besluit toelaten.

De Noorse autoriteiten zorgen ervoor dat de terugvordering van de steun binnen vier maanden vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 5

Binnen twee maanden vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit dienen de Noorse autoriteiten de volgende informatie in bij de Autoriteit:

1. het totaalbedrag (hoofdsom en rente) dat van Nettbuss Sør AS zal worden teruggevorderd;
2. voor zover mogelijk, de datums waarop de terug te vorderen bedragen ter beschikking zijn gesteld van Nettbuss Sør AS;
3. een gedetailleerd verslag over de geboekte vooruitgang en de reeds genomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen, en
4. documenten waaruit blijkt dat een begin is gemaakt met de terugvordering van de onrechtmatige en onverenigbare steun van Nettbuss Sør AS (bv. circulaire brieven, uitgevaardigde terugvorderingsbevelen enz.).

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Noorwegen.

Artikel 7

Slechts de tekst in de Engelse taal van dit besluit is authentiek.

Gedaan te Brussel, 7 mei 2015.

Voor de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA

Oda Helen SLETNES

Voorzitter

Frank BÜCHEL

Lid van het College
