

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toepassing van de staatssteunregels voor compensatie van het verrichten van diensten van algemeen economisch belang**

**(Besluit 2012/21/EU en communautair kader)**

**(initiatiefadvies)**

(2017/C 345/07)

Rapporteur: **Milena ANGELOVA**

Besluit van de voltallige vergadering	22.9.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 29, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij
Goedkeuring door de afdeling	14.6.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	6.7.2017
Zitting nr.	527
Stemuitslag	116/0/0
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de tenuitvoerlegging van het regelgevingspakket inzake diensten van algemeen economisch belang (DAEB), dat rechtszekerheid brengt voor openbare dienstverleners. Het pakket houdt het juiste evenwicht tussen de noodzaak om DAEB te bevorderen en te ondersteunen, en de doelstelling om potentiële concurrentievervalsing te voorkomen. Toch zetten de belanghebbenden op regionaal en lokaal niveau, met name verrichters van DAEB in handen van de overheid, vraagtekens bij enkele belangrijke knelpunten in de huidige regelgeving die leiden tot onnodige belemmeringen of een gebrek aan rechtszekerheid (zie de studie van het EESC getiteld „Evaluatie van de verslagen van de lidstaten over de tenuitvoerlegging van het besluit van de Europese Commissie inzake het verstrekken van staatssteun voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang”). Daarom dringt het EESC er bij de Commissie op aan de maatregelen te nemen die nodig zijn om de bestaande regels en de toepassing ervan te verbeteren, richtsnoeren te verstrekken, een compendium van beste praktijken op te stellen en waar nodig te onderzoeken of het pakket moet worden bijgewerkt.

1.2. Op grond van de eerste twee reeksen van verslagen van de lidstaten over de tenuitvoerlegging van het DAEB-pakket, stelt het EESC met bezorgdheid vast dat deze niet ingaan op de essentiële kwestie van de verenigbaarheidsvoorwaarden, een materie die tot in detail aan bod komt in de kaderregeling.

1.3. In de meeste gevallen leiden het gebrek aan rechtszekerheid en/of de aanzienlijke kosten om aan de voorwaarden te voldoen ertoe dat overheden het DAEB-beleid niet volledig kunnen uitvoeren. Dergelijke belemmeringen zijn van rechtstreekse invloed op de regionale en lokale overheden, aangezien de dialoog tussen de lidstaten en de Commissie betreffende staatssteunzaken wordt gevoerd door de centrale overheid, en de andere bestuursniveaus hier niet rechtstreeks aan kunnen deelnemen.

1.4. Het feit dat slechts een handjevol DAEB op regionaal of lokaal niveau worden gerapporteerd (zie bovengenoemde studie) toont aan dat het ontbreken van rechtstreekse kanalen met de Commissie een adequate financiering van openbare diensten in de weg staat, waardoor de bevoegde overheden nog minder geneigd zijn om ten volle gebruik te maken van het besluit en de twijfels met betrekking tot de uitvoering ervan weg te nemen.

1.5. Het EESC verzoekt de Commissie te onderzoeken hoe het besluit kan worden verbeterd en het toepassingsgebied ervan kan worden uitgebreid, om de volgende punten aan te pakken:

1.5.1. Het EESC stelt voor dat de Commissie de vrijstellingsdrempel afschaft en alle DAEB opneemt in het besluit, ongeacht de hoogte van het jaarlijkse compensatiebedrag. Een zorgvuldig onderzoek van de huidige uitvoering bewijst dat dit zal leiden tot een vermindering van de administratieve kosten en complexiteit waarmee de overheden anders te maken krijgen, met name op lokaal niveau, zonder dat dit op enigerlei wijze tot een verstoring van de concurrentie leidt.

1.5.2. In het licht van de arbeidsmarkt en de steeds grotere discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, verzoekt het EESC de Commissie de mogelijkheid te onderzoeken om het toepassingsgebied van het besluit uit te breiden tot diensten die erop gericht zijn de kennis en bekwaamheden van mensen te vergroten en zo hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren.

1.5.3. Het EESC verzoekt de Commissie zorgvuldig te onderzoeken of bepaalde delen van het besluit kunnen worden gewijzigd, met name wat betreft: de termijn voor het bewaren van alle gegevens die nodig zijn om de verenigbaarheid van de toegekende compensatie te bepalen; de verduidelijking dat de termijn waarvoor een onderneming wordt belast met het beheer van een DAEB geen materiële gevolgen mag hebben voor de subsidiabiliteit van de dienstverrichters; de vaststelling van een onmiddellijk beschikbare methode voor de berekening van de „redelijke winst”; verdere verduidelijking ten aanzien van het vereiste dat de winst op het punt van productie-efficiëntie moet worden verdeeld binnen de onderneming; een meer flexibele aanpak voor kleine overschrijdingen die niet meer bedragen dan 10 % van de gemiddelde jaarlijkse compensatie.

1.6. Het EESC is van mening dat de voorwaarden voor verenigbaarheid op grond van de kaderregeling als volgt moeten worden verduidelijkt:

- nadere uitwerking van alternatieve manieren om te voldoen aan de voorwaarden voor de verenigbaarheid met artikel 106, lid 2, van het VWEU — voorwaarden die overigens reeds op grote schaal worden toegepast in de praktijk;
- voorkomen dat verplichtingen worden ingevoerd die wellicht inbreuk maken op de nationale wetgevingsprocedures en zo onnodige problemen veroorzaken;
- rekening houden met de nieuwe wettelijke vereisten voor overheidsopdrachten en concessies;
- de ex ante-vaststelling koppelen aan de volledige ex post-berekening van de nettokosten, tenzij het overheidsorgaan de compensatie als lump sum wenst vast te stellen op het moment van toewijzing;
- goedkeuring van beide methoden voor het berekenen van de compensatie — *Net Aggregated Costs* en *Net Avoided COST* — en hierover nadere richtsnoeren verstrekken in de kaderregeling, die momenteel nauwelijks aanwijzingen bevat voor de wijze waarop de relevante nulscenario's moeten worden vastgesteld;
- een onderscheid maken tussen bijzondere of uitsluitende rechten die een voordeel opleveren waarvan de winst in aanmerking moet worden genomen bij de financiering van openbare dienstverplichtingen, en de universele dekking waaraan nadelen kleven voor de aangewezen dienstverrichter;
- een nadere toelichting geven op de winstgevendheidsnormen, en toestaan van meerdere normen in plaats van één bepaalde norm op te leggen aan de lidstaten;
- meer duidelijkheid geven over alternatieve methoden voor de berekening van de prikkels, waarvan het gebruik niet verplicht mag worden gesteld, gezien het complexe karakter ervan.

1.7. Het EESC stelt vast dat het Europees Parlement en de Raad geen verordeningen hebben vastgesteld waarin de beginselen en voorwaarden voor het functioneren van de diensten van algemeen economisch belang worden vastgelegd, met name op economisch en financieel gebied. De Commissie, het Parlement en de Raad zouden dan ook moeten bestuderen hoe zij deze taak, die hen wordt opgedragen in artikel 14 VWEU, kunnen nakomen zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de lidstaten en de in dat artikel genoemde Verdragsregels.

## 2. Onderwerp van onderhavig initiatiefadvies

2.1. In zijn actieplan voor 2017 heeft het EESC gehamerd op het belang van DAEB als een essentieel onderdeel van het Europees economisch en sociaal model dat is vastgelegd in artikel 14 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

2.2. Artikel 14 roept de Unie en de lidstaten op om er, in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden, zorg voor te dragen „dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en, met name economische en financiële, voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen”. Ook schrijft het voor dat „het Europees Parlement en de Raad [...] volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen deze beginselen en voorwaarden vast[stellen], onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten om, met inachtneming van de Verdragen, dergelijke diensten te verstrekken, te laten verrichten en te financieren”. Dit mandaat heeft tot op heden geen specifieke wetgevingsinitiatieven opgeleverd. Wel heeft de Commissie een ambitieus regelgevingspakket inzake staatssteun voor DAEB ontwikkeld, waarvoor zij de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie als uitgangspunt heeft genomen.

2.3. De voorwaarden betreffende de verenigbaarheid met de Verdragsbepalingen inzake staatssteun en artikel 106, lid 2, VWEU zijn omstreden, zelfs nadat het Gerecht van eerste aanleg in 1997 oordeelde<sup>(1)</sup> dat de compensatie die wordt toegekend aan bedrijven met een openbaredienstverleningstaak als staatssteun moet worden beschouwd. Tot dan toe was de consensus dat de compensatie van de extra kosten die voortvloeien uit de strengere verplichtingen in verband met DAEB geen voordeel opleverde. Het Hof van Justitie heeft zijn standpunt in 2001 teruggedraaid<sup>(2)</sup>, omdat het van oordeel was dat de compensatie alleen als staatssteun kan worden beschouwd wanneer het bedrag hiervan hoger is dan de extra kosten voor de aangewezen dienstverrichter. Ten slotte zijn in het Altmark-arrest van 2003<sup>(3)</sup> de criteria vastgelegd waaraan iedere compensatieregeling moet voldoen om buiten het toepassingsgebied van de staatssteunregels te vallen.

2.4. De Commissie bepaalt de verenigbaarheid van DAEB met de voorschriften inzake staatssteun, waarbij zij zich strikt houdt aan de eerste drie Altmark-criteria. Dit vereist:

- een duidelijke definitie van de openbaredienstverplichtingen en een specifieke opdracht aan de aangewezen dienstverrichter via een openbaar besluit;
- de voorafgaande vaststelling van de parameters voor een objectieve en transparante berekening van de compensatie;
- een compensatie die niet hoger mag zijn dan de kosten die worden gemaakt bij de uitvoering van de openbare dienst, rekening houdend met de overeenkomstige inkomsten en een redelijke winst;
- de selectie van de aangewezen dienstverrichter verloopt als volgt:
  - ofwel via een openbare aanbestedingsprocedure;
  - ofwel door de hoogte van de compensatie vast te stellen op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde en naar behoren uitgeruste onderneming zou maken om de dienst in kwestie te verlenen, gekoppeld aan de overeenkomstige inkomsten, vermeerderd met een redelijke winst.

2.5. In 2005 heeft de Commissie het „Monti-Kroespakket” goedgekeurd, dat in 2011 is bijgewerkt (het „Almuniapakket”). Dit pakket, waarin de belangrijkste voorschriften voor de financiering van DAEB zijn opgenomen, omvat een mededeling<sup>(4)</sup> van de Commissie (hierna de „kaderregeling” genoemd), waarin de voorwaarden voor de verenigbaarheid van DAEB worden vastgelegd, en een besluit<sup>(5)</sup> van de Commissie waarin steunregelingen waarvan het minder waarschijnlijk is dat zij de concurrentie zullen verstoren, omdat hiermee een beperkt bedrag gemoeid is (artikel 2, lid 1, onder a), van het besluit stelt de jaarlijkse drempel vast op 15 miljoen EUR), of die zijn gericht op activiteiten waarmee wordt voldaan aan sociale behoeften (zoals ziekenhuizen; gezondheidszorg en langdurige zorg; kinderopvang; toegang tot de arbeidsmarkt en herintreding; sociale huisvesting; zorg voor en sociale inclusie van kwetsbare groepen; lucht- of zeeverbindingen met eilanden, luchthavens en havens met een laag verkeersvolume) worden vrijgesteld van de meldingsplicht. De Commissie heeft te kennen gegeven dat zij voornemens is dit pakket regels vijf jaar na de inwerkingtreding ervan aan een toetsing te onderwerpen.

2.6. Als onderdeel van zijn „Programma voor Europa” wil het EESC met dit initiatiefadvies een bijdrage leveren aan de komende evaluatie door de Commissie, door de ervaringen met de tenuitvoerlegging van het DAEB-pakket onder de loep te nemen. Hiervoor heeft het een studie laten uitvoeren naar de toepassing van de DAEB-regels op door de overheid verleende compensaties („Evaluatie van de verslagen van de lidstaten over de tenuitvoerlegging van het besluit van de Europese Commissie inzake het verstrekken van staatssteun voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang”).

<sup>(1)</sup> Zaak T-106/95.

<sup>(2)</sup> Zaak C-53/00.

<sup>(3)</sup> Zaak C-280/00.

<sup>(4)</sup> PB C 8, 11.1.2012, blz. 15.

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

2.7. Compensaties voor DAEB zijn zelden van invloed op de concurrentie, aangezien zij betrekking hebben op de extra kosten die de aangewezen dienstverrichters maken bij het vervullen van de publieke taak. Om deze verplicht aan te melden als staatssteun lijkt een al te ijverig stap, die alleen gerechtvaardigd is in gevallen waarin andere deelnemers onmiskenbaar schade zouden kunnen lijden. Daarentegen ontbreken communautaire maatregelen om op te treden tegen gedragingen die de marktomstandigheden ernstig ondermijnen, zoals dumping uit derde landen of prijzen die worden vastgesteld op een lager niveau dan gerechtvaardigd is. Een uitbreiding van de werkingssfeer van het besluit waarin DAEB worden vrijgesteld van de aanmeldingsplicht, in combinatie met een grotere rechtszekerheid en meer flexibiliteit bij de toepassing van de regels, is dan ook van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat de Verdragsbepalingen ter bescherming van deze essentiële diensten correct worden nageleefd.

### 3. Verbetering en uitbreiding van het toepassingsgebied van het besluit

3.1. Het EESC is van mening dat het besluit het juiste evenwicht houdt tussen de noodzaak om DAEB te bevorderen en te ondersteunen, en de doelstelling om potentiële concurrentievervalsing te voorkomen. Vrijstelling van de aanmeldingsplicht vermindert de administratieve kosten en complexiteit waarmee de overheden anders zouden worden geconfronteerd, met name op lokaal niveau. Omdat DAEB die volgens het besluit niet in aanmerking komen voor compensatie aan strengere regels moeten voldoen, zouden alleen gevallen waarin er bijzondere bezorgdheid is over verstoring van de mededinging buiten de werkingssfeer van het besluit moeten vallen. Zulks in overeenstemming met het doel om de middelen voor het toetsen van staatssteun op EU-niveau te concentreren. De ervaring heeft uitgewezen dat de Commissie een overweldigende meerderheid van de door haar onderzochte DAEB-regelingen vrijstelling verleent. Sinds het besluit van 2012 en de kaderregeling in werking zijn getreden hebben slechts drie gevallen van DAEB aanleiding gegeven tot een diepgaande onderzoeksprocedure in de zin van artikel 108, lid 2, VWEU. Twee gevallen hadden betrekking op postdiensten (steunmaatregel SA.35608 betreffende de Griekse post (ELTA) en steunmaatregel SA.37977 betreffende de Spaanse postdiensten) en het derde geval betrof een steunregeling voor een ziekenhuis (steunmaatregel SA.19864 betreffende de financiering van ziekenhuizen van het IRIS-netwerk in het Brussels Gewest), na een uitspraak van het Hof tot nietigverklaring van een goedkeuringsbeschikking van de Commissie. In alle door de Commissie onderzochte gevallen speelden klachten van concurrenten een belangrijke rol. Dit alles zorgt voor volledige naleving, zonder dat de DAEB systematisch moeten worden aangemeld. Daarnaast bieden de jurisprudentie en de praktijk van de Commissie voldoende handvaten voor belanghebbenden om te beoordelen of zij het besluit veilig kunnen toepassen zonder dat zij de DAEB moeten aanmelden om volledige rechtszekerheid te krijgen. Het EESC stelt derhalve voor dat de Commissie de vrijstellingsdrempel afschaft en alle DAEB opneemt in het besluit, ongeacht het jaarlijkse compensatiebedrag, naar het voorbeeld van de compensatieregelingen voor het personenvervoer<sup>(6)</sup>.

3.2. De vaststelling van een drempelwaarde voor de hoogte van de steun waarboven aanmelding verplicht is, kan relevant zijn voor toetsing op EU-niveau, met name in gevallen waarin de steunverlening op ondoorzichtige wijze verloopt, zoals bij belastingverlagingen of -vrijstelling, zachte leningen of overheidsgaranties. Voorts voorziet het besluit dat specifieke activiteiten kunnen worden getoetst indien er zorgen rijzen over de mededinging; in dergelijke gevallen kan een aanmeldingsplicht worden opgelegd. Hoe dan ook, door vast te houden aan de extreem lage drempel die is vastgelegd in artikel 2, lid 1, onder a), van het besluit, wordt een onnodige last gelegd op de schouders van de overheden, zonder dat dit zichtbare voordelen oplevert voor de handhaving van de mededingingsregels. Het EESC zou de Commissie daarom willen verzoeken de aanmeldingsplicht te beperken tot vormen van steun of bepaalde activiteiten die een potentiële verstoring van de mededinging inhouden en derhalve nader moeten worden onderzocht om een gelijk speelveld te waarborgen.

3.3. Het EESC verzoekt de Commissie na te gaan of het toepassingsgebied van het besluit kan worden uitgebreid tot diensten die erop zijn gericht de kennis en bekwaamheden van mensen te vergroten en zo hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Bovendien is er behoefte aan verduidelijking ten aanzien van „grijze gebieden” waarbij particulieren betrokken zijn. Nadere richtsnoeren zouden hiervoor welkom zijn.

3.4. Het besluit zou de volledige verenigbaarheid met Gemeenschapsrecht van hogere rang moeten waarborgen en onnodige lasten voor de lokale en regionale overheden moeten voorkomen. Zo zijn de lidstaten krachtens artikel 8 verplicht om gedurende de hele toewijzingsperiode en ten minste 10 jaar na afloop van die periode, alle gegevens beschikbaar te houden die nodig zijn om de verenigbaarheid van de toegekende compensatie te bepalen. Deze regel is in strijd met artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad, waarin wordt bepaald dat na het verstrijken een termijn van 10 jaar, verleende steun niet kan worden teruggevorderd. Daarom ziet de Commissie er in de praktijk meestal vanaf de verenigbaarheid van de toegekende compensatie te toetsen. Het bijhouden van informatie die geen enkel nut heeft voor het toezicht op staatssteun voor een periode langer dan 10 jaar vormt een onevenredige belasting voor de overheden en druist in tegen de in het Verdrag verankerde beginselen van evenredigheid en behoorlijk bestuur.

<sup>(6)</sup> PB L 315, 3.12.2007, blz. 1.

3.5. Artikel 2, lid 2, van het besluit is van toepassing op gevallen waarin ondernemingen worden belast met het beheer van een DAEB voor maximaal 10 jaar, behalve voor DAEB die aanzienlijke investeringen vergen, waarvoor een langere periode gerechtvaardigd is. Hoewel de Commissie deze regel in de praktijk meestal zo interpreteert dat een onderneming voor maximaal 10 jaar wordt belast met het beheer van een DAEB, zou de formulering van het besluit ertoe kunnen leiden dat ondernemingen die gedurende een langere periode een openbare dienst verlenen, buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook te verduidelijken dat de termijn waarvoor een onderneming wordt belast met het beheer van een DAEB geen materiële gevolgen mag hebben voor de subsidiabiliteit van de dienstverrichters. Deze kwestie is bijzonder gevoelig in het geval van dienstverrichters die eigendom zijn van de overheid en die door hun overheid zijn belast met het beheer, aangezien hun enige doel het verrichten van de openbare dienst is.

3.6. Artikel 5, lid 5, 7 en 8, zou een onmiddellijk beschikbare methode voor de berekening van de „redelijke winst” moeten bieden. De huidige aanpak, die lijkt op die welke in de kaderregeling wordt gehanteerd, omvat vele methoden voor de berekening van de compensatie — zoals de interne opbrengstvoet — die veel te ingewikkeld zijn voor een lokale DAEB, waardoor het gebruik hiervan wordt ontmoedigd. Voor het opzetten van winstgevendheidsbenchmarks zijn dure adviesdiensten nodig, die voor de meeste DAEB onbetaalbaar zijn. Het EESC verzoekt de Commissie om deze kwestie te verduidelijken, aangezien de Commissie in de praktijk instemt met een directe vergelijking met de winstgevendheid van vergelijkbare sectoren op basis van de beschikbare officiële of particuliere gegevensbronnen die op grote schaal worden erkend als volledig representatief.

3.7. Artikel 5, lid 6, heeft betrekking op doelmatigheidsprikkels. Een definitie hiervan ontbreekt echter, zodat verdere verduidelijking nodig is, met name ten aanzien van het vereiste dat de winst op het punt van productie-efficiëntie moet worden verdeeld tussen de onderneming en de lidstaat en/of de gebruikers. Het EESC verzoekt de Commissie om alle twijfels over de interpretatie van dit vereiste weg te nemen.

3.8. In artikel 6, lid 2, van het besluit wordt bepaald dat een eventuele overcompensatie ertoe zou moeten leiden dat de parameters voor het berekenen van de compensatie voor de toekomst worden bijgewerkt. Wanneer het bedrag van de overcompensatie niet meer dan 10 % van het bedrag van de gemiddelde jaarcompensatie bedraagt, mag deze naar de volgende periode worden overgedragen. Om volledig consistent te zijn zouden de parameters in het laatste geval niet moeten worden aangepast, om een nieuwe beoordeling te vermijden die zou leiden tot rechtsonzekerheid voor de aangewezen dienstverrichters in gevallen die niet van invloed zijn op de mededinging. Het EESC beveelt aan dat de Commissie een meer flexibele aanpak hanteert voor kleine overschrijdingen die niet meer bedragen dan 10 % van de gemiddelde jaarlijkse compensatie, door deze vrij te stellen van de verplichting tot bijwerking van de parameters.

3.9. Iedere discriminerende behandeling van lokale en regionale overheden, en dus ook van DAEB die op dit niveau worden verricht, moet worden voorkomen. Momenteel is het zodat lokale en regionale overheden hun verzoeken, antwoorden en twijfels alleen via de officiële kanalen van hun lidstaat — op centraal niveau — kunnen kenbaar maken, aangezien formeel gesproken alleen de lidstaat met de Commissie in discussie kan gaan over bepalingen inzake staatssteun. De informatie die de lokale en regionale overheden onder de aandacht van de Commissie wensen te brengen moet worden overgebracht door de betrokken lidstaat. Het Comité verzoekt de Commissie dan ook om een meer gestructureerde dialoog met de lokale en regionale overheden te voeren over procedures en kwesties betreffende overheidssteun. De regels en vereisten inzake staatssteun moeten ook worden aangepast aan de specifieke behoeften van de lokale en regionale overheden en aan de voor hen beschikbare middelen, om een eerlijke en gelijke behandeling te garanderen.

#### **4. Verduidelijking van de voorwaarden voor verenigbaarheid op grond van de kaderregeling**

4.1. In de kaderregeling worden de verschillende voorwaarden voor de verenigbaarheid met artikel 106, lid 2, van het VWEU en de desbetreffende jurisprudentie uitvoerig uiteengezet. Hoewel een uitgebreide toelichting wordt gegeven bij de door de Commissie toegepaste criteria, leidt de vaak overdreven voorzichtigheid tot onnodige problemen en onzekerheid. De Commissie heeft dergelijke moeilijkheden in de praktijk vaak overwonnen door een pragmatische interpretatie van de kaderregeling te geven. Het opnemen van specifieke verwijzingen naar deze oplossingen zou de rechtszekerheid ten goede komen en zou de gelijke behandeling effectief versterken, met behoud van het beginsel dat elk geval op zijn merites moet worden onderzocht. Het EESC beveelt dan ook aan dat de Commissie aangeeft welke andere manieren er zijn om te voldoen aan de voorwaarden, en die al op grote schaal worden toegepast in de praktijk. Hiermee zouden veel van de twijfels waarmee de overheden en dienstverrichters worden geconfronteerd, worden weggenomen.

4.2. Krachtens het Verdrag valt het toekennen en bepalen van een openbare-dienstverleningsopdracht onder de fundamentele bevoegdheid van de lidstaten. De verwijzingen in punt 13 van de kaderregeling naar de voorwaarden waaraan DAEB/openbare diensten moeten voldoen kunnen dus alleen dienen als een nuttige leidraad. Het feit dat deze verwijzingen zijn opgenomen kan echter aanleiding geven tot legitieme zorgen over een mogelijke beperking van de bevoegdheden van de lidstaten. Het is immers aan de lidstaten om, in het algemeen belang, te beslissen over de normen op het gebied van „kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling, bevordering van de universele toegang en gebruikersrechten” waaraan iedere essentiële dienst moet voldoen, ongeacht de marktdekking of de opdracht. De lidstaten hebben eveneens de

bevoegdheid om te beslissen of het waarborgen van deze normen een taak van openbare dienstverlening/DAEB moet zijn. Hoewel de marktvoorwaarden zeer relevant zijn, kunnen zij geen afbreuk doen aan het vermogen van de overheid om het algemeen belang te verdedigen. Het EESC stelt dan ook voor dat de Commissie slechts verwijst naar haar Mededeling betreffende staatssteunregels, en de reikwijdte van haar beoordeling beperkt tot het controleren of er mogelijk sprake is van een kennelijk fout, een zaak die uiteindelijk onder de bevoegdheid van het Hof van Justitie valt.

4.3. In punt 14 van de kaderregeling worden ten onrechte voorwaarden gesteld aan de bevoegdheid van de lidstaten om een publieke opdracht te verlenen, door van hen te verlangen dat zij een publieke raadpleging organiseren om rekening te houden met de belangen van gebruikers en dienstverrichters. Aldus wordt inbreuk gemaakt op exclusief nationale bevoegdheden, die dus buiten de bevoegdheid van de Commissie vallen. Overheden besteden altijd de nodige aandacht aan de belangen van betrokkenen. Hen dwingen om de noodzaak van een opdracht te rechtvaardigen en een publieke raadpleging te houden, of alternatieve instrumenten in te voeren, valt nauwelijks te rijmen met de bepalingen en beginselen van het Verdrag. In de praktijk is echter gebleken dat de Commissie weinig aandacht schenkt aan deze regel, met name indien de lidstaten problemen ondervinden bij de handhaving hiervan. Daarom stelt het EESC voor dat de Commissie dit punt anders formuleert om te voorkomen dat verplichtingen worden ingevoerd die wellicht inbreuk maken op de nationale wetgeving en zo onnodige problemen veroorzaken.

4.4. Het vereiste in punt 19 van de kaderregeling dat dienstverrichtingsopdrachten de Unieregels inzake overheidsopdrachten in acht moeten nemen, gaat voorbij aan het feit dat de secundaire wetgeving op dit gebied grondig is geëvalueerd naar aanleiding van het pakket inzake overheidsopdrachten van 2014. De richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten is volgens zijn artikel 1, lid 2, alleen van toepassing op aankopen door aanbestedende diensten en kan geen bindende regeling opleggen aan DAEB, omdat zij betrekking hebben op taken die worden verricht door een onderneming voor rekening van de overheid. Zo zou iedere verplichting op grond van de aanbestedingsregels in strijd zijn met de richtlijn. Het pakket inzake overheidsopdrachten van 2014 bevat tevens voor de eerste maal regels betreffende concessies. Maar het zou zeer misleidend zijn te stellen dat DAEB onder deze regeling kunnen vallen: bij concessies nemen ondernemingen het volledige risico op zich zodra de concessie is verleend, hetgeen in scherp contrast staat met DAEB, waarbij de overheid de extra kosten voor de exploitatie van de dienst op zich neemt, om zo het risico tot een minimum te beperken. Alleen wanneer de overheid ervoor kiest een DAEB als een concessie te behandelen, zou deze regeling van toepassing kunnen zijn, maar in deze gevallen zou er geen sprake zijn van steun omdat de aangewezen dienstverrichter alle risico's zou dragen. Noch de regels inzake overheidsopdrachten noch de regels inzake concessies zouden dus van toepassing zijn op diensten van algemeen economisch belang. Juridisch gezien kan de kaderregeling de lidstaten alleen verzoeken om, in voorkomend geval, de beginselen van transparantie en gelijke behandeling toe te passen op de selectie van dienstverrichters, met name particuliere. Dit kan echter geen bindende verplichting zijn. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook om punt 19 van de kaderregeling te herzien, om rekening te houden met de nieuwe wettelijke vereisten op het gebied van overheidsopdrachten en concessies.

4.5. Hoewel in punt 22 van de kaderregeling staat dat de compensatie kan worden gebaseerd op de verwachte dan wel op de werkelijk gemaakte kosten en inkomsten, verlangt de Commissie in de praktijk maar al te vaak dat het bedrag van de compensatie van tevoren wordt vastgesteld. Een dergelijke berekeningsmethode, waarmee wordt vermeden dat overheden achteraf compensatie toekennen op basis van de effectieve nettokosten, lijkt een ongepaste inmenging die tot onoplosbare problemen zou kunnen leiden: indien de vooraf vastgestelde bedragen de nettokosten niet dekken, zou de dienstverrichter stelselmatig worden geconfronteerd met onderfinanciering. Als het overheidsorgaan aanvullende steun geeft om deze kloof te overbruggen, zou het in beginsel sancties opgelegd kunnen krijgen voor overtreding van de in het besluit gestelde voorwaarden. In de praktijk ziet de Commissie deze onverenigbaarheid meestal door de vingers, behalve wanneer iemand hiertegen in beroep gaat. Terwijl het passend lijkt om vooraf de methode voor de berekening van de compensatie vast te stellen zouden de daaruit voortvloeiende, voorlopige bedragen geen bindend karakter mogen hebben. Pas wanneer de jaarlijkse resultaten beschikbaar zijn kan de berekening van de nettokosten en de overeenkomstige compensatie worden gemaakt. Het EESC dringt er dan ook bij de Commissie op aan te zorgen voor volledige consistentie en overeenstemming met het tweede Altmark-criterium, door de *ex ante*-vaststelling te koppelen aan de volledige *ex post*-berekening van de nettokosten, tenzij het overheidsorgaan de compensatie wenst vast te stellen op het moment van toewijzing.

4.6. De Net Avoided COST (NAC)-methode voor het berekenen van de compensatie is gebaseerd op de aanname dat in afwezigheid van een openbare dienstverplichting, de aangewezen dienstverrichter zijn activiteiten zou verwaarlozen en ernaar zou streven om zo veel mogelijk inkomsten te genereren. De conventionele NAC-methode zou betekenen dat de dienstverrichter alle verliesgevendende activiteiten stopzet. Het verschil tussen dit nulscenario en de werkelijke resultaten van de dienstverrichter is bepalend voor de hoogte van de compensatie. De Commissie heeft onlangs gepleit voor een benadering gebaseerd op de Profitability COST (PC, kosten van de winstgevendheid), waarbij het nulscenario zou zijn dat activiteiten die ertoe leiden dat de onderneming haar resultaten niet kan maximaliseren, worden stopgezet. De compensatie dekt dus niet alleen de extra kosten van de DAEB maar ook de minder efficiënte activiteiten, zelfs als deze winstgevend zijn. Om de compenserende betalingen in te perken verlangt de Commissie dat de markt- en immateriële voordelen die de dienstverrichter geniet van de compensatie worden afgetrokken. De voorkeur voor de PC-benadering leidt de facto tot

verschillen in de uitvoering van eenzelfde beginsel, waardoor de rechtszekerheid in het gedrang komt. Het EESC zou graag zien dat de Commissie beide benaderingen goedkeurt en hierover nadere richtsnoeren verstrekt in de kaderregeling, die momenteel vrijwel geen aanwijzingen bevat voor de wijze waarop de relevante nulscenario's moeten worden vastgesteld.

4.7. De kostentoe rekeningsmethode lijkt het meest geschikt te zijn voor de meeste DAEB, aangezien de berekening hierbij wordt gebaseerd op het verschil tussen de kosten van de openbare dienstverplichting en de desbetreffende ontvangsten. De lidstaten die deze methode willen gebruiken moeten echter de redenen aangeven voor het afwijken van de NAC-methode, die normaal gesproken verplicht wordt geacht. Aangezien de NAC-methode een ingewikkelde en dure analyse vergt, waarvoor vaak externe adviesdiensten moeten worden ingeschakeld, beveelt het EESC aan dat de Commissie de kostentoe rekeningsmethode erkent als een volwaardige methode, net als de NAC-methode, behalve voor specifieke activiteiten zoals postdiensten, waarvoor deze methodologie krachtens de derde postrichtlijn verplicht is.

4.8. Punt 32 van de kaderregeling, dat betrekking heeft op de inkomsten, omvat terecht ook de buitensporige winst die wordt gegenereerd door bijzondere of uitsluitende rechten. In de praktijk werden hiertoe onlangs nog winsten uit universele dienstverlening gerekend, zelfs indien deze niet voortvloeien uit dergelijke rechten. Dit leidt tot misleidende beoordelingen. Benadrukt moet worden dat aan universele dekking nadelen kleven omdat de aangewezen dienstverrichter is gebonden aan een bepaald grondgebied, ongeacht de gemaakte kosten. Indien de onderneming deze dienst dus zou verrichten op winstbasis, dan zouden de in het Verdrag neergelegde beginselen worden geschonden wanneer dit overschot verplicht zou moeten worden gebruikt om andere verliesgevende openbare dienstverplichtingen te financieren. Het EESC verzoekt de Commissie dit punt te verduidelijken en een onderscheid maken tussen bijzondere of uitsluitende rechten die een voordeel opleveren waarvan de winst in aanmerking moet worden genomen bij de financiering van openbare dienstverplichtingen, en de universele dekking waaraan nadelen kleven voor de aangewezen dienstverrichter;

4.9. Het begrip „redelijke winst” zoals voorzien in de kaderregeling roept ook een aantal vragen op die moeten worden verduidelijkt. Terwijl in de kaderregeling wordt aangedrongen op het gebruik van de interne opbrengstvoet (IRR), geeft de Commissie toe dat het moeilijk is om deze methode toe te passen. In de praktijk vergelijkt de Commissie bedrijven uit dezelfde of een verwante sector op basis van standaard winstgevendheidscriteria zoals het rendement op eigen vermogen (ROE, return on equity) of het rendement op de verkopen (ROS, return on sales). Maar het gebrek aan rechtszekerheid op dit gebied leidt vaak tot uiteenlopende resultaten. Het EESC stelt dan ook voor dat de Commissie alle gangbare en gevestigde winstgevendheidscriteria erkent, in plaats van er één verplicht te stellen. Het EESC verzoekt de Commissie om een nadere toelichting te geven op de winstgevendheidsnormen, en om meerdere van deze normen toe te staan in plaats van één bepaalde norm op te leggen aan de lidstaten.

4.10. Het doelmatigheidsvereiste dat wordt beschreven in de punten 39 tot en met 46 van de kaderregeling blijkt een enorm obstakel voor de belanghebbenden en de overheden. Aangezien de kaderregeling geen enkele aanwijzing geeft over de wijze van berekening van de doelmatigheidsprykkels, staat de Commissie in de praktijk sterk uiteenlopende beoordelingen toe, waardoor het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van gelijke behandeling in gevaar worden gebracht. Daarom verzoekt het EESC de Commissie om meer duidelijkheid te geven over alternatieve methoden voor de berekening van deze prykkels. Gezien het complexe karakter van deze methoden mag het gebruik ervan niet verplicht worden gesteld.

Brussel, 6 juli 2017.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Georges DASSIS