

Bron: Staatscourant

De gevaren als gemeenten 'Altmark' negeren

Door mr.drs. Annemiek Wissink

Afgelopen zomer heeft het Hof van Justitie van de EG met het Altmark-arrest meer inzicht gegeven in de vraag wat onder staatssteun en 'het algemeen belang' moet worden verstaan. Decentrale overheden dreigen inkomsten te verliezen als ze hier niet precies van op de hoogte zijn.

Europa staat in toenemende mate in de belangstelling. Deze belangstelling zal de komende tijd alleen maar toenemen met de verkiezingen van het Europees Parlement voor de deur in juni 2004 en het aanstaande Nederlandse voorzitterschap in de tweede helft van volgend jaar. Europa is niet alleen van belang voor de lidstaat Nederland. Ook provincies, gemeenten en waterschappen ondervinden direct de invloed van 'Brussel'. Het is daarom belangrijk dat Nederlandse gemeenten, provincies en waterschappen zich verdiepen in Europese wet- en regelgeving. Het niet naleven van de regelgeving kan namelijk nadelige gevolgen hebben. Dit is met name het geval op het gebied van staatssteun.

De EU verstaat onder staatssteun een maatregel van de overheid die een ondernemer een 'voordeel' oplevert, bijvoorbeeld een subsidie, rentevergoeding, de verkoop van gebouwen of grond tegen lagere prijzen dan de marktprijs, of het afzien van overheidsinkomsten zoals vrijstelling van heffing of belasting. De ondernemer zou dit voordeel onder normale marktvoorwaarden niet hebben gekregen. De steunmaatregelen dienen aangemeld te worden bij de Europese Commissie. Gemeenten en provincies dienen steunmaatregelen aan te melden via het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Waterschappen kunnen terecht bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Commissie bekijkt of het verleende 'voordeel' geoorloofd is. Steun is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt als de maatregel de mededinging binnen de EU vervalst of dreigt te vervalsen. Hierbij kijkt de Commissie niet naar het doel van de maatregel, maar naar het mogelijke economische gevolg ervan. De steun mag niet worden verleend voordat de Commissie de maatregel heeft goedgekeurd.

Wanneer een gemeente, provincie of waterschap verzuimt een steunmaatregel aan te melden, kan dat ertoe leiden dat zij de gegeven steun van de bevoordeelde onderneming moet terugvorderen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de Commissie de afgelopen jaren Nederland slechts in een beperkt aantal gevallen een terugvorderings eis heeft opgelegd. Niet lang geleden was de staatssteunregelgeving van de EU echter nog onderwerp in de media naar aanleiding van de verkoop van grond door de gemeente Alkmaar aan ondernemer Dirk Scheringa en voetbalclub AZ. In deze zaak heeft de Europese Commissie besloten een officieel onderzoek in te stellen.

Er is nieuws te melden aan gemeenten, provincies en waterschappen op het gebied van staatssteun. Afgelopen zomer is een belangrijke uitspraak verschenen van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, het zogenaamde Altmark-arrest. In de uitspraak staat dat het verlenen van subsidies om tekorten in het openbare stads- en streekvervoer te compenseren, onder bepaalde voorwaarden geen staatssteun is. Deze uitspraak is in bijzonder van belang voor decentrale overheden in Nederland die te maken hebben met het subsidiëren van regionale busvervoerders die hun diensten verlenen op een verliesgevend traject. De uitspraak heeft echter ook een bredere uitwerking. De uitspraak geldt namelijk voor alle zogenaamde diensten van algemeen belang. Dit zijn diensten die traditioneel door de overheid worden verleend en waar geen marktwerking plaatsvindt. Het Hof merkt in haar rechtspraak tot nu toe onder meer als diensten van algemeen belang aan: ondersteuning van regionale en publieke omroepen, subsidie voor arbeidsbemiddeling, voor ambulancevervoer, voor energiediensten, voor basisdiensten voor post en telecommunicatie.

Het Hof van Justitie meent dat van een 'voordeel' in de zin van staatssteun, géén sprake is als een overheidsmaatregel te beschouwen is als een compensatie voor de prestaties die een onderneming verricht om diensten van algemeen belang uit te voeren. Er dient dan wel aan vier voorwaarden voldaan te worden. Een maatregel van de overheid die niet voldoet aan een of meer van deze voorwaarden is wel een steunmaatregel.

De eerste voorwaarde is dat een onderneming die het 'voordeel' vangt, daadwerkelijk belast moet zijn met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen. Deze verplichtingen moeten duidelijk omschreven zijn in bijvoorbeeld nationale wetgeving of vergunningen. Daarnaast dient de berekening van de kosten vooraf op objectieve en transparante wijze te zijn vastgesteld. Op de derde plaats is de compensatie niet hoger dan de kosten voor de uitvoering van de openbare dienstverplichting. Hierbij mag rekening worden gehouden met de opbrengsten en met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen. En ten slotte worden de kosten vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddeld goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt. Deze berekening kan achterwege blijven als de onderneming is gekozen in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure waarbij selectie heeft plaatsgevonden op basis van de laagste kosten voor de gemeenschap. Als aan een van bovenstaande voorwaarden niet voldaan is dient de provincie, gemeente of waterschap de steun aan te melden.

Tot de uitspraak in de Altmark-zaak was er onzekerheid over de vraag of financiering van diensten van algemeen belang staatssteun is. Altmark heeft bevestigd dat diensten van algemeen belang staatssteun kunnen zijn als ze niet aan de in het arrest genoemde vier voorwaarden voldoen. Voorheen was in de

jurisprudentie sprake van twee richtingen, of er was sprake van steun, of het was geen steun. De uitspraak in de zaak Altmarkt houdt in dat er een tussenweg is. De gevolgen van de uitspraak in de zaak Altmarkt voor gemeenten, provincies en waterschappen zijn nog niet volledig uitgekristalliseerd. Momenteel vindt binnen Europa een discussie plaats over het begrip 'diensten van algemeen belang'. Ook de vier voorwaarden die het Hof stelt geven geen zekerheid. De voorwaarden laten ruimte voor interpretatie. Wat is bijvoorbeeld redelijke winst en wanneer is een onderneming goed beheerd? De Commissie zou op dit punt meer duidelijkheid moeten verschaffen. Verder is onduidelijk waar de gegevens beschikbaar dienen te zijn. Moeten de gegevens aan de Commissie worden gezonden als deze er om vraagt of moeten de gegevens openbaar zijn? Concluderend kan men stellen dat het voor gemeenten, provincies en waterschappen van belang is op de hoogte te zijn van de voorwaarden die in de Altmarkt-uitspraak van het Hof genoemd worden, ondanks het feit dat er nadere verduidelijking nodig is. Deze verduidelijking dient te komen van de Commissie, het Hof en de lidstaten. Bovendien zullen gemeenten, provincies en waterschappen de discussie over de invulling van het begrip diensten van algemeen belang moeten blijven volgen, zodat de decentrale praktijk overeenkomt met de wet- en regelgeving uit Europa. Kennis van de wet- en regelgeving die uit Brussel komt, blijkt in de praktijk van gemeenten, provincies en waterschappen vaak tekort te schieten, zo heeft recent onderzoek van het ministerie van BZK aangetoond. De regels over staatssteun zijn echter een voorbeeld van Brusselse wet- en regelgeving waarvan gemeenten op de hoogte dienen te zijn. De staatssteunregels raken gemeenten, provincies en waterschappen direct. Het niet naleven van de wet- en regelgeving zou voor decentrale overheden nadelige gevolgen kunnen hebben. Wanneer verzuimd wordt steunmaatregelen aan te melden, zou dit ertoe kunnen leiden dat de Commissie van de Nederlandse Staat eist dat de steun van de bevoordeelde onderneming(en) wordt teruggevorderd.

De auteur is Directeur van Europa decentraal, Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden. Het kenniscentrum is opgericht in 2002 door het ministerie van BZK, IPO, VNG en de Unie van Waterschappen.

Streamer:

Altmarkt is een tussenvorm van 'steun' of 'geen steun'