

Mededeling van de Commissie
Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen

(2008/C 184/07)

1. INLEIDING

1.1. Algemene context: de spoorwegsector

1. De spoorwegen beschikken over een aantal unieke troeven: als veilige en niet vervuilende vervoerswijze kan het spoorvervoer een belangrijke bijdrage leveren tot de ontwikkeling van duurzaam vervoer in Europa.
2. In het Witboek „Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” ⁽¹⁾ en de tussentijdse evaluatie ⁽²⁾ daarvan wordt beklemtoond, dat een dynamische spoorwegsector essentieel is om een veilig, concurrerend en schoon vervoerssysteem voor personen en goederen tot stand te brengen dat bijdraagt tot de ontwikkeling van een bloeiende Europese interne markt op lange termijn. De verkeerscongestie waarmee steden en bepaalde gebieden in de Europese Gemeenschap hebben te kampen, de noodzaak een antwoord te vinden op de klimaatverandering en de stijging van de brandstofprijzen tonen aan hoe belangrijk het is dat de verdere ontwikkeling van het spoorvervoer wordt ondersteund. In dit verband wordt eraan herinnerd dat de in het Verdrag vastgestelde milieudoelstellingen ook door het gemeenschappelijke vervoersbeleid moeten worden nagestreefd ⁽³⁾.
3. Het spoorvervoer in Europa heeft echter gebied moeten prijsgeven. Tussen de jaren 1960 en het eind van de 20e eeuw heeft de sector een onafgebroken neergang gekend. Het spoorvervoer van zowel goederen als passagiers is in relatieve termen erop achteruit gegaan in vergelijking met de andere vervoerswijzen. Het goederenvervoer is zelfs in absolute termen teruggelopen: in 1970 werd meer vracht per spoor vervoerd dan in 2000. Doordat de traditionele spoorwegmaatschappijen niet in staat bleken tegemoet te komen aan de verwachtingen van hun klanten op het gebied van betrouwbaarheid en stiptheid, is een verschuiving op gang gekomen naar andere vervoerswijzen, voornamelijk het wegvervoer ⁽⁴⁾. Het passagiersvervoer per spoor is daarentegen in absolute termen wel blijven groeien, maar deze groei is zeer bescheiden in verhouding tot de toename van het weg- en luchtvervoer ⁽⁵⁾.
4. Hoewel de tendens de laatste tijd lijkt te zijn gekeerd ⁽⁶⁾, is de weg naar een gezonde en concurrerende spoorwegsector nog lang. Vooral in het goederenvervoer blijven er nog grote problemen die overheidsmaatregelen verlangen ⁽⁷⁾.
5. De relatieve achteruitgang van het spoorvervoer is vooral het gevolg van de historische organisatie van het vervoersaanbod, voornamelijk vanuit een nationaal en monopolistisch standpunt.
6. Ten eerste zijn de spoorwegondernemingen door het ontbreken van concurrentie op de nationale netten er niet toe aangezet, hun exploitatiekosten terug te dringen of nieuwe diensten te ontwikkelen. Hun activiteiten hebben onvoldoende inkomsten opgebracht om alle kosten en de nodige investeringen te dekken. Soms zijn deze noodzakelijke investeringen uitgebleven. Soms hebben de lidstaten de nationale spoorwegondernemingen verplicht investeringen te doen, terwijl deze niet over

⁽¹⁾ COM(2001) 370 van 12 september 2001, blz. 18.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie: „Europa duurzaam in beweging — Duurzame mobiliteit voor ons continent — Tussentijdse evaluatie van het Witboek Vervoer van 2001 van de Commissie”, (COM(2006) 314 van 22 juni 2006, blz. 21).

⁽³⁾ In artikel 2 van het Verdrag worden de belangrijkste taken van de Gemeenschap opgesomd waaronder het bevorderen van „een duurzame en niet-inflatoire groei”. In artikel 174 worden naast deze taken een aantal doelstellingen geformuleerd, namelijk dat het beleid van de Gemeenschap op milieugebied dient bij te dragen tot het nastreven van de volgende doelstellingen: behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. Artikel 6 van het Verdrag bepaalt het volgende: „De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, als bedoeld in artikel 3, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling”.

⁽⁴⁾ Tussen 1995 en 2005 is het goederenvervoer per spoor (uitgedrukt in km) gemiddeld met 0,9 % per jaar gegroeid, tegenover een gemiddelde jaarlijkse groei van het wegvervoer met 3,3 % in diezelfde periode (bron: Eurostat).

⁽⁵⁾ Tussen 1995 en 2004 is het passagiersvervoer per spoor (uitgedrukt in passagiers km) gemiddeld met 0,9 % per jaar gegroeid, tegenover een gemiddelde jaarlijkse groei van het autoverkeer met 1,8 % in diezelfde periode (bron: Eurostat).

⁽⁶⁾ Sinds 2002, voornamelijk in de landen die hun markt voor concurrentie hebben opengesteld. In 2006 bedroeg de jaarlijkse groei van het goederenvervoer 3,7 %, die van het personenvervoer 3 %. Deze groei zou zich 2007 voortzetten.

⁽⁷⁾ Mededeling van de Commissie „Naar een spoorweg met voorrang voor het goederenverkeer” (SEC(2007) 1322, SEC(2007) 1324 en SEC(2007) 1325 van 18 oktober 2007).

voldoende eigen middelen beschikken om die investeringen te financieren. Hierdoor hebben de spoorwegondernemingen een grote schuldenlast opgebouwd, die op zijn beurt negatieve gevolgen voor hun ontwikkeling heeft gehad.

7. Bovendien werd de ontwikkeling van het spoorvervoer in Europa afgeremd door een gebrek aan normalisatie en interoperabiliteit van de netten, terwijl weg- en luchtvervoerders een assortiment internationale vervoersdiensten hebben ontwikkeld. De spoorwegen in de Europese Unie vormen een lappendeken van nationale netten met uiteenlopende spoorbreedtes en niet-verenigbare sein- en veiligheidssystemen, waardoor spoorwegondernemingen niet kunnen profiteren van de schaalvoordelen die zouden ontstaan door de ontwikkeling van infrastructuur en rollend materieel voor één grote interne markt in plaats van 25 ⁽¹⁾ nationale markten.
8. Het beleid van de Europese Gemeenschap heeft ten doel in de Europese spoorwegsector een nieuwe dynamiek tot stand te brengen en bestaat uit drie niveaus:
 - a) het geleidelijk scheppen van de voorwaarden voor de invoering van concurrentie op de markten voor spoorvervoersdiensten;
 - b) het aanmoedigen van normalisatie en technische harmonisatie van de Europese spoorwegnetten om volledige interoperabiliteit tot stand te brengen in de hele Europese Unie;
 - c) de verlening van financiële steun door de Gemeenschap (in het kader van het TEN-V programma en de structuurfondsen).
9. De Europese Gemeenschap heeft de spoorvervoersmarkt geleidelijk voor concurrentie opengesteld. Het eerste liberaliseringspakket is aangenomen in 2001 en omvatte Richtlijn 2001/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap ⁽²⁾, Richtlijn 2001/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen ⁽³⁾, Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering ⁽⁴⁾. Dit pakket is gevolgd door het tweede pakket in 2004, waarvan de belangrijkste maatregelen zijn Verordening (EG) nr. 881/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau ⁽⁵⁾, Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering ⁽⁶⁾, Richtlijn 2004/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende wijziging van Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem en van Richtlijn 2001/16/EG van de Raad en het Europees Parlement betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem ⁽⁷⁾ en Richtlijn 2004/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot wijziging van Richtlijn 2004/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap ⁽⁸⁾. Ten slotte is in 2007 een derde pakket aangenomen bestaande uit 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 ⁽⁹⁾, Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer ⁽¹⁰⁾ Richtlijn 2007/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap en Richtlijn 2001/14/EG inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering ⁽¹¹⁾ en Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen ⁽¹²⁾. Bijgevolg is op 15 maart 2003 de markt voor het goederenvervoer op het

⁽¹⁾ Malta en Cyprus beschikken niet over een spoorwegnet.

⁽²⁾ PB L 75 van 15.3.2001, blz. 1.

⁽³⁾ PB L 75 van 15.3.2001, blz. 26.

⁽⁴⁾ PB L 75 van 15.3.2001, blz. 29. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2007/58/EG (PB L 315 van 3.12.2007, blz. 44).

⁽⁵⁾ PB L 164 van 30.4.2004, blz. 1.

⁽⁶⁾ PB L 164 van 30.4.2007, blz. 44.

⁽⁷⁾ PB L 164 van 30.4.2004, blz. 114.

⁽⁸⁾ PB L 164 van 30.4.2004, blz. 164.

⁽⁹⁾ PB L 315 van 3.12.2007, blz. 1.

⁽¹⁰⁾ PB L 315 van 3.12.2007, blz. 14.

⁽¹¹⁾ PB L 315 van 3.12.2007, blz. 44.

⁽¹²⁾ PB L 315 van 3.12.2007, blz. 51.

trans-Europese spoorwegnet voor goederenvervoer voor concurrentie opengesteld, op 1 januari 2006 gebeurde dat voor het internationale goederenvervoer en op 1 januari 2007 voor het cabotagevervoer. In het kader van het derde spoorwegpakket wordt op 1 januari 2010 ook het internationale personenvervoer geliberaliseerd. Een aantal lidstaten, zoals Groot-Brittannië, Duitsland, Nederland en Italië hebben hun markt voor binnenlands personenvervoer reeds (gedeeltelijk) voor concurrentie opengesteld.

10. Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap ⁽¹⁾, vormt het institutionele en organisatorische kader voor de verschillende actoren in de spoorwegsector en voorziet met name in:
 - a) de bestuurlijke en boekhoudkundige scheiding tussen de spoorwegondernemingen ⁽²⁾ en infrastructuurbeheerders ⁽³⁾;
 - b) de beheersmatige onafhankelijkheid van de spoorwegondernemingen;
 - c) het beheer van de spoorwegondernemingen overeenkomstig de beginselen die van toepassing zijn op commerciële ondernemingen;
 - d) het financiële evenwicht van de spoorwegondernemingen overeenkomstig een gezond bedrijfsplan;
 - e) de verenigbaarheid van de financiële steunmaatregelen van de lidstaten met de regels inzake staatssteun ⁽⁴⁾.
11. Parallel met dit vrijmakingsproces heeft de Commissie op een tweede niveau maatregelen getroffen om de interoperabiliteit van de Europese spoorwegnetten te bevorderen. In verband hiermee heeft de Gemeenschap eveneens maatregelen getroffen om de veiligheid van het spoorvervoer te verbeteren ⁽⁵⁾.
12. Het derde niveau van het overheidsbeleid inzake spoorvervoer is de toekenning van financiële steun. De Commissie is van oordeel, dat steun in bepaalde gevallen gerechtvaardigd kan zijn in het licht van de hoge aanpassingskosten waarmee de sector wordt geconfronteerd.
13. Zij wijst er bovendien op, dat overheden tot dusver altijd veel middelen hebben geïnvesteerd in het spoorvervoer. Sinds 2004 hebben de lidstaten van de Europese Unie (EU-25) samen in totaal 17 mld EUR in de bouw en het onderhoud van spoorweginfrastructuur geïnvesteerd ⁽⁶⁾. De lidstaten verlenen jaarlijks 15 mld EUR compensaties aan spoorwegondernemingen voor de uitvoering van niet-rendabele vervoersdiensten ⁽⁶⁾.
14. Het verlenen van staatssteun kan worden toegestaan indien de steun bijdraagt tot de totstandkoming van een geïntegreerde, interoperabele en voor concurrentie opengestelde markt alsmede tot de communautaire doelstellingen inzake duurzame mobiliteit. In dit verband dient de Commissie ervoor te zorgen, dat de financiële steun door de overheid geen verstoringen van de mededinging veroorzaakt waardoor het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. In bepaalde gevallen kan de Commissie aan de toekenning van steun verplichtingen voor de lidstaten koppelen ten aanzien van communautaire doelstellingen.

1.2. Doelstelling en werkingssfeer van deze richtsnoeren

15. Het doel van deze richtsnoeren is toelichting te verschaffen betreffende de verenigbaarheid met het Verdrag van staatssteun aan spoorwegondernemingen als bedoeld in Richtlijn 91/440/EEG en in de hierna omschreven context. Bovendien is hoofdstuk 3. van deze richtsnoeren ook van toepassing op ondernemingen die stedelijk, voorstedelijk of streekvervoer van passagiers verzorgen. De richtsnoeren zijn met name gebaseerd op de door de communautaire wetgever in de drie opeenvolgende spoorwegpakketten vastgestelde beginselen. Zij moeten in het kader van de openstelling van de markt voor

⁽¹⁾ PB L 237 van 24.8.1991, blz. 25. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2007/58/EG.

⁽²⁾ In artikel 3 van Richtlijn 91/440/EEG wordt een „spoorwegonderneming” als volgt gedefinieerd: „iedere publiek- of privaatrechtelijke onderneming die in het bezit is van een vergunning overeenkomstig de toepasselijke communautaire regelgeving en waarvan de voornaamste activiteit bestaat in het verlenen van spoorwegvervoersdiensten voor goederen en/of voor reizigers, waarbij die onderneming voor de tractie moet zorgen; hiertoe behoren ook ondernemingen die uitsluitend tractie leveren”.

⁽³⁾ In artikel 3 van Richtlijn 91/440/EEG wordt het begrip „infrastructuurbeheerder” als volgt gedefinieerd: „een instantie of onderneming die met name belast is met de aanleg en het onderhoud van spoorweginfrastructuur. Het beheer van de regelings- en veiligheidssystemen van de infrastructuur kan daaronder zijn begrepen. De functies van de infrastructuurbeheerder voor een net of een onderdeel van het net kunnen aan verschillende instanties of ondernemingen worden toegewezen”.

⁽⁴⁾ Artikel 9, lid 3, van Richtlijn 91/440/EEG: „De toekenning van steun van de lidstaten voor het aflossen van de in dit artikel bedoelde schulden geschiedt met inachtneming van de artikelen 73, 87 en 88 van het Verdrag”.

⁽⁵⁾ Zie met name Richtlijn 2004/49/EG.

⁽⁶⁾ Bron: Europese Commissie, op basis van de jaarlijks door de lidstaten meegedeelde gegevens. De cijfers zouden nog hoger moeten liggen aangezien financiële steun en met name medefinanciering in het kader van de structuur- en cohesiefondsen niet wordt meegedeeld.

meer doorzichtigheid en rechtszekerheid zorgen wat de verenigbaarheid van staatssteun met de bepalingen van het Verdrag betreft. Deze richtsnoeren hebben geen betrekking op de overheidsfinanciering van infrastructuurbeheerders.

16. Volgens artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag zijn steunmaatregelen van de staten die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties dreigen te vervalsen in beginsel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, wanneer die steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. In bepaalde gevallen kunnen steunmaatregelen evenwel gerechtvaardigd zijn in het licht van het gemeenschappelijk belang van de Gemeenschap. Een aantal van die situaties worden vermeld in artikel 87, lid 3, van het Verdrag, dat zowel van toepassing is op de vervoerssector als op andere economische sectoren.
17. Voorts zijn volgens artikel 73 van het Verdrag „steunmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer of die overeenkomen met de vergoeding van bepaalde met het begrip „openbare dienst” verbonden, verplichte dienstverrichtingen” verenigbaar met het Verdrag. Artikel 73 vormt een *lex specialis* binnen de algemene opzet van het Verdrag. Op de grondslag van dit artikel heeft de communautaire wetgever twee specifieke verordeningen voor de vervoerssector vastgesteld: 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 ⁽¹⁾ en (EEG) nr. 1107/70 van de Raad van 4 juni 1970 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren ⁽²⁾. Evenzo bepaalt Verordening (EEG) nr. 1192/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen ⁽³⁾ dat de lidstaten bepaalde compensaties kunnen toekennen aan spoorwegondernemingen.
18. Artikel 3 van Verordening (EEG) nr. 1107/70 bepaalt dat, onverminderd de Verordeningen (EEG) nr. 1191/69 en (EEG) nr. 1192/69, door de lidstaten slechts in de in de verordening bepaalde gevallen coördinatiemaatregelen worden getroffen of met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen opgelegd die de toekenning van steun uit hoofde van artikel 73 van het Verdrag ten gevolge hebben. Volgens het „Altmark” arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ⁽⁴⁾ vloeit hieruit voort, dat staatssteun die op grond van de Verordening (EEG) nr. 1107/70, (EEG) nr. 1191/69 of (EEG) nr. 1192/69 niet kan worden toegestaan, niet op grond van artikel 73 van het Verdrag verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden verklaard ⁽⁵⁾. Voorts zij eraan herinnerd, dat compensatie die niet aan de van artikel 73 van het EG-Verdrag afgeleide bepalingen voldoet, niet op grond van artikel 86, lid 2, of enige andere Verdragsbepaling verenigbaar met de gemeenschappelijke kan worden verklaard ⁽⁶⁾.
19. Verordening (EG) nr. 1370/2007 („verordening inzake openbaredienst-verplichtingen”), die op 3 december 2009 in werking treedt en de Verordeningen (EEG) nr. 1191/69 en (EEG) nr. 1107/70 intrekt, voert een nieuwe regeling in. De met de compensaties voor openbaredienstverplichtingen verband houdende aspecten worden bijgevolg in deze richtsnoeren niet behandeld.
20. Als gevolg van de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1370/2007 kan artikel 73 van het Verdrag rechtstreeks worden ingeroepen als rechtsgrondslag voor de verenigbaarheid van steun die niet onder de verordening inzake openbaredienstverplichtingen valt, met name steun ten behoeve van de coördinatie van het goederenvervoer. Derhalve moet een algemene interpretatie worden ontwikkeld ter beoordeling of steun voor de coördinatie van het vervoer al dan niet verenigbaar is met artikel 73 van het Verdrag. In de onderhavige richtsnoeren worden criteria ontwikkeld voor deze beoordeling en voor de maximale steunintensiteit. Rekening houdend met de formulering van artikel 73 dient de Commissie de lidstaten de mogelijkheid te bieden, de noodzaak en de evenredigheid aan te tonen van maatregelen die de vastgestelde maxima zouden overschrijden.
21. Deze richtsnoeren hebben betrekking op de toepassing van de artikelen 73 en 87 van het EG-Verdrag en de uitvoering ervan ten aanzien van overheidsfinanciering bestemd voor spoorwegondernemingen in de zin van Richtlijn 91/440/EEG. De volgende aspecten worden behandeld: overheidssteun aan spoorwegondernemingen door middel van de financiering van infrastructuur (hoofdstuk 2), steun

⁽¹⁾ PB L 156 van 28.6.1969, blz. 1. Verordening gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 1893/91 (PB L 169 van 29.6.1991, blz. 1).

⁽²⁾ PB L 130 van 15.6.1970, blz. 1.

⁽³⁾ PB L 156 van 28.6.1969, blz. 8. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1791/2006 (PB L 363 van 20.12.2006, blz. 1).

⁽⁴⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, zaak C-280/00 Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg tegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („Altmark”), Jurispr. 2003, blz. I-7747.

⁽⁵⁾ Zie voornoemd arrest Altmark, punt 107.

⁽⁶⁾ Zie beschikking van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67), punt 17.

voor de aanschaf en modernisering van rollend materieel (hoofdstuk 3), aflossing van schulden door de staat in het kader van de sanering van een spoorwegonderneming (hoofdstuk 4), steun voor de herstructurering van spoorwegondernemingen (hoofdstuk 5), steun voor de coördinatie van het vervoer (hoofdstuk 6) en staatsgaranties voor spoorwegondernemingen (hoofdstuk 7). Deze Richtsnoeren hebben geen betrekking op wijze van uitvoering van de verordening inzake openbare dienstverplichtingen, waarvoor de Commissie nog geen beschikkingspraktijk heeft ontwikkeld ⁽¹⁾.

2. OVERHEIDSSTEUN VOOR SPOORWEGONDERNEMINGEN DOOR MIDDEL VAN DE FINANCIERING VAN SPOORWEGINFRASTRUCTUUR

22. De spoorweginfrastructuur is van wezenlijk belang voor de ontwikkeling van het spoorvervoer in Europa. Zowel voor aanpassingen met het oog op interoperabiliteit en het verhogen van de veiligheid als voor de ontwikkeling van het hogesnelheidsnet zijn grote infrastructuurinvesteringen nodig ⁽²⁾.
23. Deze richtsnoeren hebben uitsluitend betrekking op spoorwegondernemingen. Zij beogen niet, binnen de context van de staatssteunregels, een regeling vast te stellen voor de financiering van infrastructuur door de overheid. In dit hoofdstuk wordt alleen nagegaan welke gevolgen overheidsfinanciering van infrastructuur heeft voor de spoorwegondernemingen.
24. De overheidsfinanciering voor de ontwikkeling van infrastructuur kan immers indirect voordeel voor spoorwegondernemingen opleveren en daarom als steun worden aangemerkt. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen moet worden nagegaan, of de maatregel ten behoeve van infrastructuur de lasten verlichten die normaal op de begroting van een onderneming drukken ⁽³⁾. In dat geval moet er sprake zijn van een selectief voordeel dat aan de betrokken ondernemingen wordt toegekend en dat is ontstaan door de financiering van de betrokken infrastructuur ⁽⁴⁾.
25. Wanneer de infrastructuur voor alle potentiële gebruikers gelijk en zonder discriminatie toegankelijk is en de aangerekende gebruiksvergoeding in overeenstemming is met de communautaire regelgeving (Richtlijn 2001/14/EG), oordeelt de Commissie normaal dat de overheidsfinanciering van die infrastructuur niet wordt beschouwd als staatssteun ten behoeve van de spoorwegondernemingen ⁽⁵⁾.
26. De Commissie herinnert er voorts aan, dat wanneer overheidsfinanciering van spoorweginfrastructuur als steun aan een of meer spoorwegondernemingen moet worden beschouwd, hij toch kan worden toegestaan bijvoorbeeld op grond van artikel 73 van het Verdrag wanneer de infrastructuur beantwoordt aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer. Wat dit aangaat is hoofdstuk 6 van de onderhavige richtsnoeren een relevant referentiepunt voor de beoordeling van de verenigbaarheid.

3. STEUN VOOR DE AANSCHAF EN MODERNISERING VAN ROLLEND MATERIEEL

3.1. Doelstelling

27. Het locomotieven- en rijtuigenpark voor het reizigersvervoer is oud en soms verouderd, met name in de nieuwe lidstaten. In 2005 waren 70 % van de locomotieven (diesel en elektrische) en 65 % van de rijtuigen in de EU-25 meer dan 20 jaar oud ⁽⁶⁾. In de lidstaten die in 2004 tot de Europese Unie zijn

⁽¹⁾ Ook hebben zij geen betrekking op de uitvoering van Verordening (EEG) nr. 1192/69.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie: „Europa duurzaam in beweging — Duurzame mobiliteit voor ons continent — Tussentijdse evaluatie van het Witboek Vervoer van 2001 van de Commissie”.

⁽³⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 13 juni 2002, zaak C-382/99, Nederland tegen Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-5163.

⁽⁴⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 19 september 2000, zaak C-156/98, Duitsland tegen Commissie, Jurispr. 2000, blz. I-6857.

⁽⁵⁾ Beschikking van de Commissie van 7 juni 2006, N 478/04, Ierland — Overheidsgarantie voor leningen van Coràs Iompair Eirann (CIE) voor investeringen in infrastructuur (PB C 209 van 31.8.2006, blz. 8); beschikking van de Commissie van 8 maart 2006, N 284/05, Ierland — Regionaal breedbandprogramma (PB C 207 van 30.8.2006, blz. 3), punt 34; alsmede de volgende beschikkingen: Beschikking 2003/227/EG van 2 augustus 2002, betreffende het park Terra Mitica (Benidorm, Alicante), door Spanje ten uitvoer gelegd, (PB L 91 van 8.4.2003, blz. 3), punt 64; beschikking van 20 april 2005, N 355/04 — België, Publiek-privaat partnerschap voor de ondertunneling van de Krijgsbaan te Deurne, de ontwikkeling van industrieterreinen en de exploitatie van de luchthaven van Antwerpen (PB C 176 van 16.7.2005, blz. 11), punt 34; beschikking van 11 december 2001, N 550/01, Publiek-private samenwerking voor de aanleg van laad- en losinstallaties (PB C 24 van 26.1.2002, blz. 2), punt 24; beschikking van 20 december 2001, N 649/01, Verenigd Koninkrijk, voorzieningen voor kust- en kortevaartvrachtovervoer (PB C 45 van 19.2.2002, blz. 2), punt 45; beschikking van 17 juli 2002, N 356/02, Verenigd Koninkrijk, Network Rail (PB C 232 van 28.9.2002, blz. 2), punt 70; beschikking N 511/95, Jaguar Cars Ltd. Zie ook de Richtsnoeren van de Commissie: Toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-Overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector (PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5), punt 12; Witboek: Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik (COM(1998) 466 def., punt 43; en de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad inzake de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in zeehavens: van cruciaal belang voor het vervoer in Europa (COM(2001) 35 def., blz. 11).

⁽⁶⁾ Bron: UIC Rolling stock fleet in EU-25 + Norway (2005).

toegetreden was daarentegen meer dan 82 % van de locomotieven en 62 % van de rytuigen meer dan 20 jaar oud ⁽¹⁾. Uit de gegevens waarover de Commissie beschikt, blijkt dat jaarlijks slechts ongeveer 1 % van de locomotieven en rytuigen wordt vernieuwd.

28. Deze evolutie illustreert de problemen waarmee de spoorwegsector te kampen heeft en waardoor de spoorwegondernemingen over onvoldoende stimulansen en mogelijkheden beschikken om te investeren in de modernisering en/of vernieuwing van het rollend materieel. Investerings zijn nochtans noodzakelijk om de concurrentiepositie van het spoor ten opzichte van andere vervoerswijzen, die meer vervuilen of hogere externe kosten meebrengen, in stand te houden. Voorts moet worden geïnvesteerd om de milieu-effecten van het spoorvervoer, in het bijzonder geluidsoverlast, te verminderen en de veiligheid te verbeteren. Ten slotte vergt ook de inoperabiliteit van de nationale netten, aanpassingen van het bestaande rollende materieel om de samenhang van het systeem te kunnen handhaven.
29. Hieruit blijkt dat steun voor de aanschaf en de modernisering van het rollende materieel in bepaalde omstandigheden kan bijdragen tot verschillende doelstellingen van gemeenschappelijk belang en derhalve als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd.
30. In het onderhavige hoofdstuk wordt toegelicht onder welke voorwaarden de Commissie de verenigbaarheid onderzoekt.

3.2. Verenigbaarheid

31. De verenigbaarheid moet worden onderzocht in het licht van de doelstelling van gemeenschappelijk belang waartoe de steun bijdraagt.
32. De Commissie is van oordeel dat met de behoeften op het gebied van de modernisering van het rollende materieel in beginsel voldoende rekening wordt gehouden, hetzij bij de tenuitvoerlegging van de algemene regels inzake staatssteun, hetzij bij de tenuitvoerlegging van artikel 73 van het Verdrag met betrekking tot steun voor de coördinatie van het vervoer (zie hoofdstuk 6).
33. Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van steun voor rollend materieel hanteert de Commissie in den regel voor elk van de volgende steuncategorieën de criteria die in deze richtsnoeren of in andere relevante documenten zijn vastgesteld:
 - a) steun voor de coördinatie van het vervoer ⁽²⁾;
 - b) steun voor de herstructurering van spoorwegondernemingen ⁽³⁾;
 - c) steun voor kleine en middelgrote ondernemingen ⁽⁴⁾;
 - d) steun voor de bescherming van het milieu ⁽⁵⁾;
 - e) steun ter compensatie van de kosten betreffende openbaredienstverplichtingen op grond van openbaredienstcontracten ⁽⁶⁾;
 - f) regionale steun ⁽⁷⁾.
34. Wat regionale steun voor initiële investeringen betreft, wordt in de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen bepaald dat „in de vervoerssector uitgaven voor de aanschaf van vervoersuitrusting (roerende activa) niet voor steun ten behoeve van initiële investeringen in aanmerking komen” (punt 50, voetnoot 48). De Commissie is van oordeel, dat van deze regel moet worden afgeweken

⁽¹⁾ Bron: CER (2005).

⁽²⁾ Zie hoofdstuk 6.

⁽³⁾ Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2) en hoofdstuk 5.

⁽⁴⁾ Verordening (EG) nr. 70/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen (PB L 10 van 13.1.2001, blz. 33). Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr 1976/2006 (PB L 368 van 23 12.2006, p. 85).

⁽⁵⁾ Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun ten behoeve van milieubescherming (PB C 82 van 1.4.2008, blz. 1).

⁽⁶⁾ Verordening (EEG) nr. 1191/69; de verordening inzake openbaredienstverplichtingen, met name artikel 3, lid 1, dat luidt: „Wanneer een bevoegde instantie besluit aan een bepaalde exploitant een exclusief recht en/of een compensatie, van welke aard ook, toe te kennen voor de naleving van openbaredienstverplichtingen, is zij verplicht een openbaredienstcontract te sluiten”.

⁽⁷⁾ Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 (PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13), punt 8.

voor het spoorvervoer van personen wegens de specifieke kenmerken van deze vervoerswijze, namelijk het feit dat het rollende materieel soms voor lange tijd voor bepaalde specifieke lijnen of diensten wordt gebruikt. De aanschafkosten van het rollende materieel voor het spoorvervoer van personen (of andere vervoersmiddelen zoals de light-train, metro of tram) worden, onder de hierna bepaalde voorwaarden, beschouwd als toegelaten uitgaven in de zin van de betrokken richtsnoeren ⁽¹⁾. Daarentegen komen de aanschafkosten van rollend materieel dat uitsluitend voor goederenvervoer wordt gebruikt, niet in aanmerking.

35. Gelet op de in de punten 28 en 29 omschreven situatie geldt deze afwijking voor alle investeringen in rollend materieel, zowel voor initiële als vervangingsinvesteringen, wanneer dat materieel wordt gebruikt voor geregelde lijndiensten in een streek die op grond van artikel 87, lid 3, onder a), van het Verdrag in aanmerking komt voor steun, in ultraperifere gebieden of in gebieden met een lage bevolkingsdichtheid als bedoeld in de punten 80 en 81 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen ⁽²⁾. In de andere regio's geldt deze afwijking alleen voor steun voor initiële investeringen en, wanneer steun wordt verleend voor de vervanging van materieel, wanneer het volledige dankzij de steun gemoderniseerde wagenpark meer dan 15 jaar oud is.
36. Teneinde verstoringen van de mededinging, die strijdig zouden zijn met het gemeenschappelijk belang, tegen te gaan, is de Commissie van oordeel dat aan deze afwijking vier voorwaarden moeten worden verbonden en dat aan alle vier tegelijk moet worden voldaan:
- het materieel moet uitsluitend bestemd zijn voor stedelijk, voorstedelijk of streekvervoer van personen in een bepaalde regio of voor één specifieke lijn die verschillende regio's aandoet. In deze richtsnoeren wordt onder „stedelijk en voorstedelijk vervoer” de vervoersdiensten verstaan die zijn afgestemd op de vervoersbehoeften van een stad of agglomeratie of zijn afgestemd op de vervoersvraag tussen die stad of agglomeratie en de omliggende regio, en onder „streekvervoer” de vervoersdiensten die zijn afgestemd op de vervoersbehoeften van een of meer regio's. Vervoersdiensten die verscheidene regio's bedienen, in één of meer lidstaten, kunnen aldus binnen het toepassingsgebied van het onderhavige punt vallen indien wordt aangetoond, dat het om een geregelde vervoersdienst gaat die positieve gevolgen heeft voor de regionale ontwikkeling van de bediende regio's. De Commissie gaat in dat geval na, of de steun de daadwerkelijke openstelling van de markt voor het internationale personenvervoer en het cabotagevervoer in het kader van het derde spoorwegpakket niet in gevaar brengt;
 - het rollende materieel moet gedurende tenminste tien jaar uitsluitend worden gebruikt in de regio of op de bepaalde lijn die verschillende regio's doorkruist waarvoor de steun is bedoeld;
 - het nieuwe rollende materieel moet beantwoorden aan de recentste interoperabiliteits-, veiligheids- en milieuvoorschriften ⁽³⁾ die op het betrokken net van toepassing zijn;
 - de lidstaat dient aan te tonen, dat het project past binnen een samenhangend beleid inzake regionale ontwikkeling.
37. De Commissie zal erop toezien dat geen ongeoorloofde mededingingsverstoring optreedt en rekening houden met de extra inkomsten die de vervanging van het rollende materieel de begunstigde onderneming zou kunnen opleveren, bijvoorbeeld door een verkoop aan derden of het gebruik op andere markten. Hiertoe kan zij de toekenning van de steun afhankelijk maken van de verplichting voor een spoorwegonderneming alle of een deel van het materieel dat zij niet meer nodig heeft tegen normale marktvoorwaarden te verkopen, zodat het daarna door andere spoorwegondernemingen kan worden gebruikt. In dat geval wordt de opbrengst uit de verkoop van het oude materieel afgetrokken van de toegelaten uitgaven.

⁽¹⁾ De Commissie wijst erop, dat deze redenering, naar gelang de specifieke omstandigheden en de situatie, *mutatis mutandis* kan worden toegepast op materieel voor het openbaar vervoer van personen over de weg, met name wanneer dit materieel beantwoordt aan de jongste communautaire normen voor nieuwe voertuigen. Wanneer dat het geval is en teneinde een gelijke behandeling te waarborgen, zal de Commissie de hierboven voor spoorwegmaterieel geschetste redenering ook voor wegvoertuigen toepassen. De Commissie moedigt de lidstaten die dergelijke steun toekennen aan, de meest milieuvriendelijke technologieën te ondersteunen en zal onderzoeken in hoeverre het wenselijk is specifieke steun die leidt tot een hogere steunintensiteit, toe te staan voor dergelijke technologieën.

⁽²⁾ De dunst bevolkte gebieden zijn of behoren tot gebieden op NUTS-II-niveau met een bevolkingsdichtheid van 8 inwoners/km², of minder, en strekken zich uit tot aaneengrenzende en aaneengesloten kleinere zones die aan hetzelfde criterium inzake bevolkingsdichtheid voldoen.

⁽³⁾ Steun voor de aanschaf van nieuwe voertuigen die verder gaan dan de communautaire normen of die, bij gebrek aan communautaire normen, aan strengere milieu-eisen voldoen, kan worden verleend op grond van de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun ten behoeve van milieubescherming.

38. In het algemeen zal de Commissie erop toezien, dat er geen misbruik van de steun wordt gemaakt. De andere voorwaarden die in de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen zijn vastgesteld met betrekking tot de maximale intensiteit en de regionale-steunkaarten alsook de regels inzake cumulatie blijven van toepassing. De Commissie wijst erop, dat bepaalde lijnen waarvoor steun wordt verleend soms verschillende regio's doorkruisen waar op grond van de regionale-steunkaarten verschillende steunplafonds gelden. In dat geval hanteert de Commissie het hoogste steunplafond dat van toepassing is in de regio's die normaal door de lijn worden bediend, evenredig aan de frequentie van het aanbod ⁽¹⁾.
39. De Commissie is van oordeel, dat, gelet op de specifieke aard van het spoorvervoer van personen, wanneer de toegestane uitgaven van een investeringsproject hoger liggen dan 50 mln EUR er moet worden afgeweken van de punten 60 tot en met 70 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen. De punten 64 en 67 van die richtsnoeren blijven echter van toepassing voor investeringen in rollend materieel voor één specifieke lijn die verschillende regio's aandoet.
40. Wanneer een begunstigde onderneming belast is met de uitvoering van diensten van algemeen economisch belang waarin de aanschaf en/of modernisering van rollend materieel is inbegrepen en zij hiervoor reeds een compensatie ontvangt, moet deze compensatie bij de vaststelling van het bedrag van de regionale steun dat aan die onderneming kan worden toegekend, in aanmerking worden genomen, teneinde overcompensatie te voorkomen.

4. AFLOSSING VAN SCHULDEN

4.1. Doelstelling

41. Zoals reeds vermeld in punt 1.1, hebben de spoorwegondernemingen in het verleden een onevenwicht gekend tussen hun inkomsten en hun kosten, meer bepaald de investeringskosten. Hierdoor hebben zij een zeer grote schuldenlast opgebouwd, waarvan de aflossing een zware financiële last vormt en die hun mogelijkheden beperkt de nodige investeringen te doen in infrastructuur en de vernieuwing van hun rollende materieel.
42. Richtlijn 91/440/EEG heeft uitdrukkelijk rekening gehouden met deze situatie. In de zevende overweging van de richtlijn wordt immers gesteld dat de lidstaten in het bijzonder ervoor zorg moeten dragen „dat de financiële structuur van de bestaande openbare spoorwegondernemingen gezond is” en dat een „financiële herstructurering” daartoe noodzakelijk kan zijn. Luidens artikel 9 van de richtlijn dienen „de lidstaten, samen met de bestaande openbare spoorwegondernemingen, passende mechanismen in te voeren om de schuldenlast van deze ondernemingen te helpen terugbrengen tot een niveau dat geen belemmering vormt voor een gezond financieel beheer, en om de financiële situatie van die ondernemingen te saneren”. Volgens lid 3 van dat artikel dient de toekenning van steun door de lidstaten „voor het aflossen van de in dit artikel bedoelde schulden” te geschieden met inachtneming van de artikelen 73, 87 en 88 van het Verdrag.
43. Begin jaren 1990, na de inwerkingtreding van Richtlijn 91/440/EEG, hebben de lidstaten de schuldenlast van de spoorwegondernemingen aanzienlijk teruggebracht. De herstructurering van de schulden van de spoorwegondernemingen is op verschillende manieren geschied:
 - a) door de overdracht van alle of een deel van de schulden aan de infrastructuurbeheerder, waardoor de financiële gezondheid van de spoorwegonderneming verbetert. Deze overdracht heeft kunnen gebeuren bij de scheiding van de exploitatie van de vervoersdiensten en het beheer van de infrastructuur;
 - b) door de oprichting van specifieke entiteiten voor de financiering van infrastructuurprojecten (bijvoorbeeld hogesnelheidslijnen) waardoor spoorwegondernemingen niet worden opgezadeld met de toekomstige financiële lasten voor de bouw van nieuwe infrastructuur;
 - c) door een financiële herstructurering van de spoorwegondernemingen, en met name door een volledige of gedeeltelijke aflossing van de schulden.

⁽¹⁾ Wanneer elke lijn of dienst systematisch (dat wil zeggen op elk traject) de regio bedient waar het hoogste steunplafond geldt, geldt dat steunplafond voor alle toegestane uitgaven. Wanneer de regio waar het hoogste plafond geldt, slechts occasioneel wordt bediend, geldt dat plafond slechts voor het gedeelte van de toegestane uitgaven dat aan de bediening van die regio kan worden toegerekend.

44. Deze maatregelen hebben gezorgd voor een verbetering van de financiële situatie van de spoorwegondernemingen op korte termijn. De schuldenlast is afgenomen ten opzichte van de totale passiva, evenals het aandeel van de renteaflissingen ten opzichte van de exploitatiekosten. In het algemeen is de financiële situatie van de spoorwegondernemingen dankzij de verlichting van de schuldenlast verbeterd, omdat minder kapitaal en inrenten moeten worden terugbetaald. Voorts hebben de schuldverlichtingen bijgedragen tot een daling van de rentevoeten, wat aanzienlijke gevolgen heeft voor de aflossing van de schulden.
45. De Commissie stelt echter vast, dat de schuldenlast van een groot aantal spoorwegondernemingen zorgwekkend blijft. Verscheidene ondernemingen kampen nog steeds met een voor een commerciële onderneming problematische schuldenlast, beschikken over onvoldoende zelffinancieringscapaciteit en/of slagen er niet in hun investeringsbehoeften te financieren met inkomsten uit hun huidige en toekomstige vervoersprestaties. Voorts kan worden vastgesteld dat de schuldenlast van de betrokken ondernemingen in de lidstaten die na 1 mei 2004 tot de Unie zijn toegetreden aanmerkelijk hoger ligt dan die in de rest van de Gemeenschap.
46. Deze situatie verklaart waarom de communautaire wetgever bij de aanneming van de Richtlijnen 2001/12/EG en 2004/51/EG ervoor heeft gekozen, de bepalingen van Richtlijn 91/440/EEG niet te wijzigen. Deze bepalingen passen derhalve in het kader van de reglementering die wordt gevormd door de drie spoorwegpakketten.
47. Dit hoofdstuk beoogt uiteen te zetten op welke manier de Commissie, in het licht van deze door de secundaire wetgeving gestelde eis, de verdragsregels inzake staatssteun zal toepassen op mechanismen ter vermindering van de schuldenlast van spoorwegondernemingen.

4.2. Aanwezigheid van staatssteun

48. Om te beginnen herinnert de Commissie eraan, dat de in artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vastgestelde principiële onverenigbaarheid slechts geldt voor steunmaatregelen „die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen” en slechts „voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”. Volgens vaste rechtspraak moet wanneer financiële steun van een staat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, dit handelsverkeer worden geacht door de steun te worden beïnvloed ⁽¹⁾.
49. Elke uit overheidsmiddelen gefinancierde maatregel die ertoe leidt dat de schulden van één of meer spoorwegondernemingen volledig of gedeeltelijk worden afgelost, valt dus binnen het toepassingsgebied van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, wanneer de betrokken spoorwegondernemingen actief zijn op markten die zijn opengesteld voor concurrentie en de aflossing van de schulden de positie van die ondernemingen op tenminste één van die markten versterkt.
50. De Commissie herinnert eraan, dat de markt voor het internationaal goederenvervoer per spoor op het volledige trans-Europese spoorwegnet bij Richtlijn 2001/12/EG sinds 15 maart 2003 opengesteld is voor concurrentie. De Commissie gaat er derhalve van uit, dat in het algemeen de openstelling van de markt voor concurrentie uiterlijk op 15 maart 2003 tot stand is gekomen.

4.3. Verenigbaarheid

51. Wanneer de aflossing van de schulden van een spoorwegonderneming op grond van artikel 87, lid 1, van het Verdrag als staatssteun moet worden aangemerkt, moet die aflossing overeenkomstig artikel 88 van het Verdrag bij de Commissie worden aangemeld.
52. Als algemene regel dient dergelijke steun, onverminderd hoofdstuk 5, te worden onderzocht in het licht van de communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden van 2004: (hierna „richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004” genoemd).
53. In specifieke gevallen, waarin de afgeloste schulden uitsluitend betrekking hebben op de coördinatie van de vervoersactiviteiten, compensaties voor openbaredienstverplichtingen of de normalisatie van de rekeningen, zal de boekhouding echter worden onderzocht in het licht van artikel 73 van het Verdrag, de voor de tenuitvoerlegging daarvan vastgestelde verordeningen alsmede de verordening betreffende de normalisatie van de rekeningstelsels van spoorwegondernemingen ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, zaak 730/79, Philip Morris tegen Commissie, Jurispr. 1980, blz. 2671, punt 11.

⁽²⁾ Verordening (EEG) nr. 1192/69.

54. In het licht van artikel 9 van Richtlijn 91/440/EEG is de Commissie bovendien van oordeel, dat in bepaalde gevallen toestemming moet kunnen worden verleend voor dergelijke steun zonder dat er een financiële herstructurering is, namelijk wanneer de aflossing betrekking heeft op oude schulden die zijn aangegaan voor de inwerkingtreding van Richtlijn 2001/12/EG, die de voorwaarden voor opstelling van de sector voor concurrentie vaststelt.
55. De Commissie is immers van mening, dat dit soort steun verenigbaar is met het Verdrag, voor zover hij wordt toegekend om de overgang naar een vrijgemaakte spoorwegmarkt te vergemakkelijken, zoals bepaald in artikel 9 van Richtlijn 91/440/EEG ⁽¹⁾. Zij meent derhalve, dat dergelijke steun op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag ⁽²⁾ verenigbaar is met de interne markt voor zover wordt voldaan aan de volgende voorwaarden.
56. Ten eerste moet de steun bedoeld zijn om welomschreven en duidelijk afgebakende schulden af te lossen die zijn aangegaan voor 15 maart 2001, de datum waarop Richtlijn 2001/12/EG in werking is getreden. De steun mag in geen geval het bedrag van de schulden overschrijden. Voor de lidstaten die na 15 maart 2001 tot de Gemeenschap zijn toegetreden, geldt de toetredingsdatum als relevante datum. De bedoeling van artikel 9 van Richtlijn 91/440/EEG, en de daaropvolgende richtlijnen, was een oplossing te bieden voor de hoge schuldenlast op een ogenblik waarop de Gemeenschap nog niet had beslist de markt voor concurrentie open te stellen.
57. Ten tweede moeten de betrokken schulden een rechtstreeks gevolg zijn van de vervoersactiviteiten of het beheer, de bouw of het gebruik van spoorweginfrastructuur. Schulden die zijn aangegaan voor investeringen die geen rechtstreeks verband houden met vervoersactiviteiten en/of spoorweginfrastructuur komen niet in aanmerking.
58. Ten derde moet de aflossing van de schulden gebeuren ten gunste van ondernemingen waarvan de hoge schuldenlast een gezond financieel beheer in de weg staat. De steun moet noodzakelijk zijn om deze toestand te verbeteren in die zin, dat het door de te verwachten ontwikkeling van de concurrentie op de markt onmogelijk is haar financiële toestand binnen afzienbare tijd te verbeteren. Bij de beoordeling van dit criterium moet rekening worden gehouden met de productiviteitswinst die redelijkerwijs van de onderneming mag worden verwacht.
59. Ten vierde mag de steun niet verder gaan dan nodig om dit doel te bereiken. Ook hier moet rekening worden gehouden met de toekomstige ontwikkeling van de concurrentie. Hoe dan ook mag de steun niet tot gevolg hebben, dat de onderneming in een gunstiger positie wordt gebracht dan die van een gemiddelde goed bestuurd onderneming die dezelfde activiteiten uitoefent.
60. Ten vijfde mag de vernietiging van de schulden de onderneming niet een zodanig concurrentievoordeel opleveren, dat daardoor de ontwikkeling van daadwerkelijke concurrentie op de markt wordt belemmerd, bijvoorbeeld door de toegang tot bepaalde nationale en regionale markten door ondernemingen van buiten deze markten of door nieuwe marktdeelnemers te ontmoedigen. De steun voor de aflossing van de schulden mag met name niet worden gefinancierd door middel van aan andere spoorwegondernemingen opgelegde heffingen ⁽³⁾.
61. Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, draagt de aflossing van de schulden bij tot de doelstellingen van artikel 9 van Richtlijn 91/440/EEG zonder onevenredige vervalsing van de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten. In dat geval kunnen de maatregelen als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd.

5. STEUN VOOR DE HERSTRUCTURERING VAN SPOORWEGONDERNEMINGEN — HERSTRUCTURERING VAN EEN GOEDERENTAK

5.1. Doelstelling

62. Behoudens specifieke bepalingen, beoordeelt de Commissie de verenigbaarheid van staatssteun voor de herstructurering van spoorwegondernemingen in moeilijkheden op grond van de richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004. In die richtsnoeren wordt immers geen uitzondering gemaakt voor spoorwegondernemingen.

⁽¹⁾ De Commissie past naar analogie een aantal bepalingen toe uit de mededeling van de Commissie van 26 juli 2001 betreffende de onderzoeksmethoden van staatssteun die verband houdt met gestrande kosten, SEC(2001) 1238.

⁽²⁾ Onverminderd de toepassing van de Verordeningen (EEG) nr. 1191/69, (EEG) nr. 1107/70 en (EEG) nr. 1192/69.

⁽³⁾ Onverminderd de toepassing van Richtlijn 2001/14/EG.

63. In het algemeen kan aan een tak van een onderneming, dat wil zeggen een economische eenheid zonder rechtspersoonlijkheid, geen herstructureringssteun worden toegekend. De richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004 zijn immers uitsluitend van toepassing op „ondernemingen in moeilijkheden”. In de richtsnoeren (punt 13) wordt gesteld, dat een onderneming „die deel uitmaakt van of die wordt overgenomen door een concern, in beginsel niet voor herstructureringssteun in aanmerking komt, behalve wanneer kan worden aangetoond dat de moeilijkheden van de onderneming een specifieke karakter hebben en niet het gevolg zijn van een arbitraire kostenallocatie binnen het concern, en dat deze moeilijkheden van de onderneming te groot zijn om door het concern zelf te kunnen worden opgelost”. Er moet met name worden vermeden, dat door een kunstmatige opdeling openbare middelen worden doorgesluisd naar een verlieslatende activiteit binnen een bepaalde onderneming.
64. De Commissie is echter van oordeel, dat gelet op de bijzondere situatie waarin het Europese goederenvervoer per spoor zich thans bevindt, in het gemeenschappelijk belang moet worden overwogen, of het toekennen van staatssteun aan een spoorwegonderneming om haar in staat te stellen de moeilijkheden van haar goederenactiviteiten te verhelpen, onder bepaalde voorwaarden verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden geacht.
65. Binnen de spoorwegsector is de concurrentiesituatie in het goederenvervoer tegenwoordig immers zeer verschillend van die in het personenvervoer. De markten voor binnenlands goederenvervoer zijn reeds voor concurrentie opengesteld, terwijl het personenvervoer per spoor pas op 1 januari 2010 wordt vrijgemaakt.
66. Deze situatie heeft financiële gevolgen, daar het goederenvervoer in beginsel uitsluitend wordt geregeld door de commerciële relaties tussen de verladers en de vervoerders. In het personenvervoer kan een financieel evenwicht ook worden bereikt door de toekenning van overheidsmiddelen ter compensatie van openbardienstverplichtingen.
67. Verscheidene Europese spoorwegondernemingen hebben echter geen juridische scheiding doorgevoerd tussen hun goederenvervoersactiviteiten en het personenvervoer of hebben die scheiding nog maar pas onlangs doorgevoerd. Op grond van de huidige communautaire wetgeving zijn zij overigens niet verplicht tot een dergelijke juridische scheiding over te gaan.
68. Voorst is de heropleving van het goederenvervoer per spoor reeds verscheidene jaren een prioriteit van het Europese vervoersbeleid. In hoofdstuk 1 van deze richtsnoeren zijn de redenen hiervoor nogmaals uiteengezet.
69. Deze bijzondere situatie van het goederenvervoer per spoor maakt een aangepaste benadering noodzakelijk, hetgeen is erkend in de beschikkingspraktijk van de Commissie ⁽¹⁾ op basis van de Communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ⁽²⁾ van 1999.
70. Dit hoofdstuk heeft tot doel, in het licht van de beschikkingspraktijk van de Commissie en rekening houdende met de wijzigingen die door de richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004 zijn aangebracht in de richtsnoeren voor herstructureringssteun van 1999, duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van de regels die de Commissie in de toekomst zal hanteren.
71. Gelet op de hierboven omschreven risico's, zijn deze regels aan de omstandigheden aangepast en gelden zij uitsluitend voor de tak „goederen” van spoorwegondernemingen en gedurende een overgangperiode, namelijk voor de herstructureringen die zijn aangemeld voor 1 januari 2010, de datum waarop het personenvervoer per spoor wordt opengesteld voor concurrentie.
72. Voorts wenst de Commissie rekening te houden met het feit dat in steeds meer lidstaten de spoorwegondernemingen hun organisatie hebben afgestemd op de specifieke ontwikkelingen in het goederen- en personenvervoer en hun goederenvervoerstak juridisch hebben gescheiden van de rest van de onderneming. De Commissie zal daarom eisen, dat de betrokken goederenafdeling in het kader van de herstructurering en als voorwaarde voor de toekenning van steun, juridisch wordt gescheiden en wordt omgevormd tot een commerciële onderneming naar gewoon recht. Een dergelijke scheiding, in combinatie met andere passende maatregelen, draagt in aanzienlijke mate bij tot het bereiken van een tweeledige doelstelling: het uitsluiten van elke kruissubsidiëring tussen de geherstructureerde bedrijfstak en de rest van de onderneming en het garanderen dat alle financiële transacties tussen beide activiteiten duurzaam geschieden op commerciële grondslag.

⁽¹⁾ Zie de beschikking van de Commissie van 2 maart 2005, N 386/04, Steun voor de herstructurering van Fret SNCF — Frankrijk (PB C 172 van 12.7.2005, blz. 3).

⁽²⁾ PB C 288 van 9.10.1999, blz. 2.

73. Ter vermijding van elke twijfel, wordt erop gewezen dat de richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004 volledig van toepassing blijven bij de beoordeling van de in dit hoofdstuk bedoelde steunmaatregelen, behoudens de hierna uitdrukkelijk bepaalde gevallen.

5.2. Het in aanmerking kunnen komen voor steun

74. Het criterium om voor steun in aanmerking te kunnen komen, moet worden aangepast, zodat ook steun kan worden verleend wanneer een goederentak van een spoorwegonderneming, die een samenhangende en duurzame economische eenheid vormt en in het kader van de herstructurering en voor de toekenning van staatssteun juridisch van de rest van de onderneming zal worden gescheiden, zich in zodanige moeilijkheden bevindt dat hij, indien hij reeds van de spoorwegonderneming zou zijn gescheiden, zou zijn erkend als „onderneming in moeilijkheden” zoals bedoeld in de richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004.
75. Dit betekent met name, dat de betrokken bedrijfstak moet worden geconfronteerd met ernstige interne moeilijkheden die niet het gevolg zijn van een willekeurige kostenallocatie binnen de spoorwegonderneming.
76. Een bedrijfstak wordt slechts als een samenhangende en duurzame economische eenheid beschouwd indien hij alle goederenvervoersactiviteiten van de spoorwegonderneming omvat, vanuit zowel productie-, commercieel, boekhoudkundig als financieel standpunt. Aan de goederentak moeten een verliesniveau, eigen middelen of kapitaal kunnen worden toegekend die voldoende overeenstemmen met de economische realiteit waarmee de betrokken tak wordt geconfronteerd om op samenhangende wijze het in punt 10 van de richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004 ⁽¹⁾ gestelde criterium te kunnen beoordelen.
77. Om te beoordelen of een bedrijfstak in moeilijkheden is in de hiervoor bedoelde zin, zal de Commissie rekening houden met de mate waarin de rest van de spoorwegonderneming in staat is, de te herstructureren bedrijfstak te saneren.
78. Hoewel de beschreven situatie niet rechtstreeks onder de richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004 valt, die in punt 12 pas opgerichte ondernemingen van zijn toepassingsgebied uitsluit, kan naar het oordeel van de Commissie in deze context herstructureringssteun worden verleend, om de door de juridische scheiding ontstane dochteronderneming in staat te stellen in levensvatbare omstandigheden op de markt te functioneren. Het gaat hier enkel om gevallen waarin de dochteronderneming die door een juridische scheiding zal ontstaan, de volledige goederentak omvat, als bedoeld in de boekhoudkundige scheiding die is tot stand gebracht overeenkomstig artikel 9 van het Richtlijn 91/440/EEG en die alle activa, passiva, kapitaal, buiten de balans vallende verplichtingen en werknemers omvat die tot deze tak behoren.
79. Om dezelfde redenen moet wanneer een goederentak onlangs juridisch is gescheiden van een spoorwegonderneming en deze tak aan de hierboven vastgestelde voorwaarden voldoet, de betrokken dochteronderneming niet worden beschouwd als een pas opgerichte onderneming in de zin van punt 12 van de richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004 en is zij derhalve niet van de werkingsfeer van die richtsnoeren uitgesloten.

5.3. Herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn

80. De Commissie zal er niet alleen op toezien, dat aan de voorwaarden inzake het herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn wordt voldaan ⁽²⁾, maar ook dat de goederenvervoersactiviteiten door de herstructurering kunnen worden omgevormd van een beschermde activiteit die exclusieve rechten geniet tot een concurrerende activiteit in een open markt. Deze herstructurering zal dus betrekking

⁽¹⁾ Punt 10 van de richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004 luidt als volgt: „Meer bepaald wordt een onderneming, in beginsel en ongeacht haar omvang, voor de toepassing van de onderhavige richtsnoeren in de volgende gevallen als een onderneming in moeilijkheden beschouwd:

- in het geval van een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid: wanneer meer dan de helft van het maatschappelijk kapitaal is verdwenen en meer dan een kwart van dit kapitaal tijdens de afgelopen twaalf maanden is verloren gegaan; of
- in het geval van een vennootschap waarvan tenminste enkele vennoten onbeperkte aansprakelijkheid voor de schulden van de vennootschap hebben: wanneer meer dan de helft van het eigen vermogen, zoals in de jaarrekening van de vennootschap wordt vermeld, is verdwenen en meer dan een kwart van dit vermogen tijdens de afgelopen twaalf maanden is verloren gegaan; of
- voor alle ondernemingsvormen: wanneer de onderneming volgens het nationale recht aan de voorwaarden voldoet om aan een collectieve insolventieprocedure te worden onderworpen.”

⁽²⁾ Zie met name de punten 34 tot 37 van de richtsnoeren inzake herstructureringssteun.

moeten hebben op alle aspecten van de goederenvervoersactiviteiten, vanuit zowel productie-, commercieel, boekhoudkundig als financieel oogpunt. Het op grond van de richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004 ⁽¹⁾ vereiste herstructureringsplan moet het mogelijk maken te zorgen voor een kwaliteits-, betrouwbaarheids- en dienstverleningsniveau dat voldoet aan de eisen van de klanten.

5.4. Voorkoming van buitensporige vervalsing van de mededinging

81. Bij haar beoordeling van het voorkomen van buitensporige vervalsing van de mededinging als bedoeld in de richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004 baseert de Commissie zich ook op de volgende elementen:
- a) de verschillen in ondernemingsmodellen in het spoorvervoer en die van de andere vervoerswijzen;
 - b) de communautaire doelstelling om het evenwicht tussen de vervoersmodaliteiten te herstellen;
 - c) de concurrentiesituatie op de markt op het tijdstip van de herstructurering (integratie, groeipotentieel, aanwezigheid van concurrentie, ontwikkelingsperspectieven).

5.5. Beperking van de steun tot het minimum

82. Dit criterium zal worden beoordeeld op grond van de richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004. Hiertoe wordt de bijdrage van de juridisch van de spoorwegonderneming gescheiden goederentak meegerekend in de eigen bijdrage van de onderneming. Niettemin is de Commissie van oordeel dat de hiervoor uiteengezette zeer bijzondere situatie waarin het Europese goederenvervoer per spoor zich bevindt, kan worden beschouwd als uitzonderlijke omstandigheden als bedoeld in punt 44 van de genoemde richtsnoeren. Zij kan daarom instemmen met een kleinere eigen bijdrage dan de in de richtsnoeren inzake herstructureringssteun van 2004 vastgestelde bijdragen, op voorwaarde dat de eigen bijdrage van de goederentak zo hoog als mogelijk is, zonder de levensvatbaarheid van de activiteiten in gevaar te brengen.

5.6. Beginsel van de eenmaligheid van de steun

83. Het beginsel van de eenmaligheid van de steun is van toepassing op een juridisch gescheiden dochteronderneming, waarbij rekening wordt gehouden met de aangemelde herstructureringssteun als eerste steun die de onderneming heeft genoten. Evenwel wordt met de herstructureringssteun waarvoor in de in dit hoofdstuk uiteengezette omstandigheden toestemming is verleend, geen rekening gehouden bij de toepassing van het beginsel van de eenmaligheid van de steun op de rest van de spoorwegonderneming.
84. Ter voorkoming van elke twijfel wordt er op gewezen, dat wanneer de spoorwegonderneming in haar geheel reeds herstructureringssteun heeft gekregen, het beginsel van de eenmaligheid van de steun zich ertegen verzet, dat herstructureringssteun wordt toegekend aan de goederentak van die onderneming als bedoeld in dit hoofdstuk.

6. STEUN VOOR DE COÖRDINATIE VAN HET VERVOER

6.1. Doelstelling

85. Zoals reeds opgemerkt, is artikel 73 van het Verdrag ten uitvoer gelegd door de Verordeningen (EEG) nr. 1107/70 en (EEG) nr. 1191/69, die zullen worden ingetrokken bij de verordening inzake openbaredienstverplichtingen. De verordening inzake openbaredienstverplichtingen zal evenwel uitsluitend van toepassing zijn op personenvervoer over land, niet op het goederenvervoer per spoor. Artikel 73 van het Verdrag blijft derhalve van toepassing op steun voor de coördinatie van het goederenvervoer per spoor.
86. Bovendien is artikel 9 van de verordening inzake de openbaredienstverplichtingen betreffende steun voor de coördinatie van het vervoer en steun voor onderzoek en ontwikkeling uitdrukkelijk van toepassing, onverminderd artikel 73 van het Verdrag dat dus rechtstreeks kan worden gebruikt ter rechtvaardiging van de verenigbaarheid van steun voor de coördinatie van personenvervoer per spoor.
87. Dit hoofdstuk heeft tot doel vast te stellen aan de hand van welke criteria de Commissie op grond van artikel 73 van het Verdrag kan onderzoeken of steun voor de coördinatie van het vervoer, in het algemeen (punt 6.2) en wat betreft bepaalde specifieke vormen van steun (punt 6.3), verenigbaar is met het Verdrag. De Commissie wijst erop dat, hoewel de algemene uitvoeringsbeginselen van artikel 73 van het EG-Verdrag relevant zijn voor de beoordeling van staatssteun ten aanzien van de verordening inzake openbaredienstverplichtingen, deze richtsnoeren geen betrekking hebben op de uitvoeringsbepalingen van die verordening.

⁽¹⁾ Zie met name punt 3.2 van de richtsnoeren inzake herstructureringssteun.

6.2. Algemene overwegingen

88. Artikel 73 van het Verdrag bepaalt dat steunmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer verenigbaar zijn. Het Hof van Justitie heeft verklaard dat krachtens dit artikel „steun aan het vervoer uitsluitend in duidelijk omschreven gevallen, waarin de algemene belangen van de Gemeenschap niet worden geschaad, met het verdrag verenigbaar is” ⁽¹⁾.
89. Het in artikel 73 van het EG-Verdrag gehanteerde begrip „coördinatie van het vervoer” heeft een ruimere betekenis dan het vergemakkelijken van de ontwikkeling van een economische activiteit. Het impliceert dat de overheid met het oog op het gemeenschappelijk belang maatregelen neemt om de ontwikkeling van de vervoerssector te sturen.
90. Door de voortgang van de vrijmaking van het vervoer over land is, in bepaalde opzichten, de behoefte aan coördinatie aanzienlijk afgenomen. In een doeltreffende vrijgemaakte sector kan de coördinatie voortvloeien uit de marktwerking. Zoals hiervoor vermeld, blijven de investeringen in de ontwikkeling van infrastructuur echter in tal van opzichten een zaak van de overheid. Ook in een vrijgemaakte sector vertoont de marktwerking soms nog tekortkomingen, die een overheidsoptreden in deze sector kan rechtvaardigen.
91. Ten eerste doet de vervoerssector aanzienlijke negatieve externe gevolgen ontstaan, bijvoorbeeld voor de gebruikers (congestie) of de gehele maatschappij (vervuiling). Met deze negatieve externe gevolgen kan moeilijk rekening worden gehouden, met name niet door de hiermee samenhangende beperkingen om de externe kosten of zelfs de directe gebruikskosten op te nemen in de tarieven voor de toegang tot de vervoersinfrastructuur. Hieruit vloeien mogelijke ongelijkheden voort tussen de verschillende vervoerswijzen, die het verdienen te worden opgeheven door steun van de overheid aan de vervoerswijzen die de minste negatieve externe gevolgen veroorzaken.
92. Ten tweede kampt de vervoerssector soms met „coördinatieproblemen” in de economische zin van het woord, bijvoorbeeld bij de vaststelling van gemeenschappelijke interoperabiliteitsnormen voor het spoorvervoer of de aansluitingen tussen de verschillende vervoersnetten.
93. Ten derde kunnen de spoorwegondernemingen niet altijd de vruchten plukken van hun inspanningen op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie (positieve externe effecten). Ook hier is sprake van een markttekortkoming.
94. De aanwezigheid in het Verdrag van een specifieke rechtsgrondslag, op grond waarvan steun kan worden goedgekeurd die beantwoordt aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer, toont aan hoe groot het risico van tekortkomingen van de markt is en hoe groot de negatieve gevolgen van die tekortkomingen zijn voor de ontwikkeling van de Gemeenschap.
95. In beginsel moet steun die beantwoordt aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer als verenigbaar met het Verdrag worden beschouwd.
96. Om evenwel te kunnen concluderen dat steun „beantwoordt aan de behoeften” van de coördinatie van het vervoer, moet de steun noodzakelijk zijn en evenredig zijn met het beoogde doel. Voorts mag de vervalsing van de mededinging die met de steun gepaard gaat, geen schade toebrengen aan de algemene belangen van de Gemeenschap. Zo voldoet bijvoorbeeld steun om de verkeersstromen van het zeevervoer op korte afstand te heroriënteren op het spoorvervoer niet aan die criteria.
97. Ten slotte moet, gelet op de snelle evolutie van de vervoerssector en de coördinatiebehoeften die daarmee gepaard gaan, elke steunmaatregel die bij de Commissie wordt aangemeld, ter verkrijging van een beschikking waarbij die maatregel op grond van artikel 73 verenigbaar met het Verdrag wordt verklaard, worden beperkt tot een periode van maximaal vijf jaar ⁽²⁾, zodat de Commissie de maatregel opnieuw kan onderzoeken in het licht van de verkregen resultaten en eventueel de verlenging ervan kan toestaan ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Arrest van het Hof van 12 oktober 1978. Commissie tegen België, zaak 156/77, Jurispr. 1978, blz. 1881, punt 10.

⁽²⁾ *Ibidem*.

⁽³⁾ Deze periode wordt verlengd tot 10 jaar voor maatregelen die onder het toepassingsgebied vallen van artikel 15, lid 1, onder e), van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51). Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2004/75/EG (PB L 157 van 30.4.2004, blz. 100). Zie met name de beschikking van de Commissie van 2 april 2008, NN 46B/06 — Slowakije — Vrijstellingen en verlagingen van de accijnzen op basis van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad (vervoerssector), nog niet gepubliceerd.

98. In de spoorwegsector kan steun voor de coördinatie van het vervoer verscheidene vormen aannemen:
- steun voor het gebruik van infrastructuur, dat wil zeggen steun voor spoorwegondernemingen die uitgaven moeten doen voor de infrastructuur die zij gebruiken, terwijl de ondernemingen die vervoersdiensten verrichten met andere vervoerswijzen die uitgaven niet behoeven te dragen;
 - steun voor de vermindering van de externe kosten die bestemd is om een modale verschuiving naar het spoorvervoer aan te moedigen, daar dit minder externe kosten veroorzaakt dan bijvoorbeeld het wegvervoer;
 - steun ter bevordering van de interoperabiliteit en, voor zover die steun beantwoordt aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer, steun ter verhoging van de veiligheid, steun om technische belemmeringen weg te nemen en steun ter vermindering van de geluidsoverlast (hierna „steun ter bevordering van de interoperabiliteit”);
 - steun voor onderzoek en ontwikkeling die beantwoordt aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer.
99. In de volgende punten preciseert de Commissie de voorwaarden waarop, in het licht van haar beschikkingspraktijk, kan worden gewaarborgd dat de verschillende vormen van steun voor de coördinatie van het vervoer voldoen aan de in artikel 73 van het Verdrag bedoelde voorwaarden voor verenigbaarheid. Gelet op de specifieke aard van de steun voor onderzoek en ontwikkeling, worden de criteria voor dergelijke steunmaatregelen afzonderlijke behandeld.

6.3. Criteria voor steun voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur, voor de vermindering van de externe kosten en ter bevordering van de interoperabiliteit

100. De beoordeling van de verenigbaarheid van steun voor het gebruik van spoorweginfrastructuur, voor de vermindering van de externe kosten of ter bevordering van de interoperabiliteit ten aanzien van artikel 73 komt overeen met de beschikkingspraktijk van de Commissie met betrekking tot de toepassing van artikel 3, lid 1, onder b), van Verordening (EEG) nr. 1107/70. De hierna genoemde voorwaarden volstaan in het licht van die praktijk om te kunnen concluderen dat de steun verenigbaar is.

6.3.1. In aanmerking komende kosten

101. De voor steun in aanmerking komen worden bepaald op basis van de volgende elementen:
102. **Steun voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur:** de in aanmerking komende kosten zijn de extra kosten voor het gebruik van infrastructuur die het spoorvervoer moet dragen ten opzichte van concurrerende en meer vervuilende vervoerswijzen;
103. **Steun voor de vermindering van de externe kosten:** de in aanmerking komende kosten zijn de externe kosten die kunnen worden vermeden dankzij het gebruik van spoorvervoer in plaats van een andere vervoerswijze.
104. In dit verband moet eraan worden herinnerd, dat artikel 10 van Richtlijn 2001/14/EG de lidstaten uitdrukkelijk de mogelijkheid biedt een in de tijd beperkte compensatieregeling te treffen om de kosten in verband met het milieu, ongevallen en infrastructuur waarvan wordt aangetoond dat zij in concurrerende takken van vervoer niet worden aangerekend, te compenseren voor zover deze kosten de overeenkomstige kosten van het spoorwegverkeer overschrijden. Al bestaat er nog geen communautaire regelgeving om de methode voor de berekening van de infrastructuurheffingen met betrekking tot de verschillende vervoerswijzen over land te harmoniseren, zal de Commissie niettemin bij de toepassing van de onderhavige richtsnoeren rekening houden met de ontwikkeling van de regels inzake de toerekening van infrastructuurkosten en met de externe kosten ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ In artikel 11, derde alinea, van Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (PB L 187 van 20.7.1999, blz. 42), gewijzigd bij Richtlijn 2006/103/EG (PB L 363 van 20.12.2006, blz. 344) is bepaald dat de Commissie uiterlijk op 10 juni 2008 „na alle opties betreffende kosten in verband met milieu, lawaai, congestie en gezondheid te hebben onderzocht, een algemeen toepasbaar, doorzichtig en begrijpelijk model indient voor de beoordeling van alle externe kosten, dat dient als grondslag voor de berekening van infrastructuurheffingen in de toekomst. Dit model gaat vergezeld van een analyse van de gevolgen over de doorberekening van externe kosten voor alle soorten vervoer en een strategie voor een stapsgewijze toepassing van het model voor alle soorten van vervoer”. Om hieraan te voldoen heeft de Commissie in het kader van haar voorbereidende werkzaamheden voor de opstelling van een mededeling inzake de internalisering van de externe kosten op 16 januari 2008 een handboek gepubliceerd met een overzicht van alle tot dusver uitgevoerde studies inzake de externe kosten van de vervoerssector (http://ec.europa.eu/transport/costs/handbook/index_en.htm). Dat handboek is opgesteld in samenwerking met een aantal instellingen die onderzoek verrichten op het gebied van vervoer en is één van de elementen die kunnen worden gebruikt om de in aanmerking komende kosten te bepalen. Zie voorts het Witboek van de Commissie, COM(1998) 466: „Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik: een gefaseerde aanpak van een gemeenschappelijk kader voor het in rekening brengen van het gebruik van vervoersinfrastructuur in de EU” (Bulletin van de EU — Supplement 3/98).

105. Zowel voor steun voor het gebruik van spoorweginfrastructuur als voor steun voor de vermindering van externe kosten dient de lidstaat een doorzichtige, onderbouwde en gekwantificeerde vergelijkende kostenanalyse over te leggen waarbij het spoorvervoer wordt vergeleken met de andere vervoerswijzen ⁽¹⁾. De gebruikte methode en de verrichte berekeningen moeten bekendgemaakt worden ⁽²⁾.
106. **Steun ter bevordering van de interoperabiliteit:** alle investeringen in infrastructuur en rollend materieel voor de installatie van veiligheids- en interoperabiliteitssystemen ⁽³⁾ of om het geluidsniveau terug te dringen, komen in aanmerking, voor zover die investeringen bijdragen tot de coördinatie van het vervoer. Dit geldt met name voor investeringen voor de invoering van ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) en andere vergelijkbare maatregelen die bijdragen tot het opheffen van de technische belemmeringen op de interne spoorvervoersmarkt ⁽⁴⁾.

6.3.2. Noodzaak en evenredigheid van de steun

107. De Commissie hanteert een vermoeden van noodzaak en evenredigheid van de steun wanneer de steun beneden de volgende grenswaarden blijft:
- a) steun voor het gebruik van infrastructuur: 30 % van de totale kostprijs van de vervoersdiensten en maximaal 100 % van de subsidiabele kosten ⁽⁵⁾;
 - b) steun voor de vermindering van externe kosten: 30 % ⁽⁶⁾ van de totale kostprijs van de spoorvervoersdiensten binnen de grens van 50 % van de in aanmerking komende kosten ⁽⁷⁾;
 - c) steun ter bevordering van de interoperabiliteit: 50 % van de in aanmerking komende kosten.
108. Wanneer deze drempels worden overschreden, dienen de lidstaten aan te tonen dat de betrokken maatregelen noodzakelijk en evenredig zijn ⁽⁸⁾.
109. Zowel steun voor het gebruik van spoorweginfrastructuur als steun voor de vermindering van de externe kosten moet strikt beperkt blijven tot de compensatie van de extra kosten voor het gebruik van spoorvervoer in plaats van een andere vervoerswijze. Wanneer er verschillende concurrerende alternatieve oplossingen zijn die meer vervuiling veroorzaken dan het spoorvervoer, wordt het grootste verschil in kosten tussen de diverse vervoersoplossingen als grens gehanteerd. Wanneer de in punt 108 genoemde intensiteitsdrempels worden nageleefd, mag worden aangenomen dat voldaan is aan het criterium van afwezigheid van overcompensatie.

⁽¹⁾ Indicatoren betreffende de verschillende methoden voor de berekening van de externe kosten worden gegeven in bijlage 2 bij het Groenboek van de Commissie: „Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer — mogelijke beleidskeuzen voor het internaliseren van de externe kosten van vervoer in de Europese Unie” (Bulletin van de EU — Supplement 2/96); document COM(1995) 691 def.) en de door de Commissie op 16 januari 2008 gepubliceerde studie (zie artikel 11 van Richtlijn 1999/62/EG).

⁽²⁾ Artikel 10 van Richtlijn 2001/14/EG.

⁽³⁾ Zie Richtlijn 96/48/EG van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europees hoge-snelheidsspoorwegsysteem (PB L 235 van 17.9.1996, blz. 6, gewijzigd bij Richtlijn 2007/32/EG (PB L 141 van 25.6.2007, blz. 63) en Richtlijn 2001/16/EG van de Raad en het Europees Parlement van 19 maart 2001 betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem (PB L 110 van 20.4.2001, blz. 1). Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2007/32/EG.

⁽⁴⁾ Wanneer de bijdragen voor het gebruik van de infrastructuur afhankelijk zijn van de prestaties van het rollend materieel (geluidsniveau), wordt hiermee bij de berekening van de in aanmerking komende kosten rekening gehouden.

⁽⁵⁾ Zie ter illustratie de beschikking van de Commissie van 27 december 2006, N 574/05, verlenging van de bestaande steunregeling, N 335/03 — Italië — Friuli Venezia Giulia — steun voor de invoering van gecombineerd vervoer wegspoor (PB C 133 van 15.6.2007, blz. 6); beschikking van de Commissie van 12 oktober 2006, N 427/06 — Verenigd Koninkrijk — *Rail Environmental Benefit Procurement Scheme* (REPS) (PB C 283 van 21.11.2006, blz. 10).

⁽⁶⁾ Verordening (EG) nr. 1692/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 tot instelling van het tweede Marco Polo-programma voor de toekenning van communautaire financiële bijstand om de milieuprestaties van het vrachtvervoersysteem te verbeteren (Marco Polo II) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1382/2003 (PB L 328 van 24.11.2006, blz. 1) bepaalt dat de financiële bijstand van de Gemeenschap voor „modal shift”-acties wordt beperkt tot een maximum van 35 % van het totale bedrag van de uitgaven die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de actie. In deze richtsnoeren wordt voor staatssteun ten behoeve van de coördinatie van het vervoer een criterium van 30 % van de totale kosten voor het spoorvervoer gehanteerd.

⁽⁷⁾ Zie ter illustratie de beschikking van de Commissie van 22 december 2006, N 552/06, Denemarken, Verlenging van de milieusteunregeling voor het vervoer van goederen per spoor (PB C 133 van 15.6.2007, blz. 5) en de beschikking van de Commissie van 12 oktober 2006, N 427/06 — Verenigd Koninkrijk — *Rail Environmental Benefit Procurement Scheme* (REPS), reeds aangehaald.

⁽⁸⁾ Dit zou het geval kunnen zijn voor maatregelen ten behoeve van de interoperabiliteit van het trans-Europese vervoersnet als laatstelijk bepaald in Beschikking nr. 884/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende wijziging van Beschikking nr. 1692/96/EG betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet (PB L 167 van 30.4.2004, blz. 1).

110. In ieder geval moet, wanneer de begunstigde een spoorwegonderneming is, worden aangetoond dat de steun inderdaad tot gevolg heeft dat wordt aangemoedigd tot een modale verschuiving naar het spoorvervoer. Dit betekent dat de steun tot uitdrukking komt in de aan de passagier of verlader aangerekende prijs, aangezien door hen de keuze moet worden gemaakt voor spoorvervoer in plaats van een andere meer vervuilende vervoerswijze ⁽¹⁾.
111. Wanneer steun wordt verleend voor het gebruik van spoorweginfrastructuur en voor de vermindering van de externe kosten moeten er reële perspectieven zijn dat de verschuiving naar het spoorvervoer van blijvende aard is en dat de steun tot een duurzame vervoersverschuiving zal leiden.

6.3.3. Conclusie

112. Steun voor het gebruik van spoorweginfrastructuur, voor de vermindering van de externe kosten of ter bevordering van de interoperabiliteit die noodzakelijk en evenredig is en dus niet de mededinging vervalst waardoor het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, moet ten aanzien van artikel 73 van het Verdrag als verenigbaar worden beschouwd.

6.4. Verenigbaarheid van steun voor onderzoek en ontwikkeling

113. Voor het vervoer over land voorziet artikel 3, lid 1, onder c), van de op grond van artikel 73 van het EG-Verdrag vastgestelde Verordening (EEG) nr. 1107/70 in de mogelijkheid steun te verlenen voor onderzoek en ontwikkeling. De Commissie heeft onlangs tenuitvoerleggingsmodaliteiten voor deze bepaling vastgesteld ⁽²⁾.
114. De tekst van artikel 3, lid 1, onder c), van Verordening (EEG) nr. 1107/70 is overgenomen in artikel 9, lid 2, onder b), van de verordening inzake openbaredienstverplichtingen. Op grond van deze bepaling wordt steun gericht op de bevordering van onderzoek naar en ontwikkeling van systemen en technologieën voor het personenvervoer per spoor die voor de Gemeenschap in het algemeen economischer zijn en die wordt beperkt tot het stadium van onderzoek en ontwikkeling en geen betrekking heeft op de commerciële exploitatie van dergelijke vervoerssystemen en -technologieën beschouwd als steun die beantwoordt aan de behoeften voor de coördinatie van het vervoer.
115. Artikel 9, lid 2, onder b), doet overigens geen afbreuk aan artikel 87 van het EG-Verdrag. Derhalve kan steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie op het gebied van het passagiersvervoer, die niet onder artikel 9 van de verordening inzake openbaredienstverplichtingen valt, alsmede steun die uitsluitend voor het goederenvervoer is bedoeld, op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag als verenigbaar met het Verdrag worden beschouwd.
116. In dit verband heeft de Commissie in de Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie ⁽³⁾ (hierna: „de communautaire kaderregeling”) de voorwaarden vastgesteld waaronder zij dit type steun op grond van artikel 87, lid 3, onder c) van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar zal verklaren. Deze kaderregeling is van toepassing „op steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie in alle sectoren die onder het EG-Verdrag vallen. Zij is tevens van toepassing op de sectoren waarop bijzondere communautaire staatssteunregels van toepassing zijn, tenzij in die regels anders is bepaald” ⁽⁴⁾. De betrokken communautaire kaderregeling is dus van toepassing op steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie in de sector spoorvervoer die niet valt onder het toepassingsgebied van artikel 3, lid 1, onder c), van Verordening (EEG) nr. 1107/70 of van artikel 9 van de verordening inzake de openbaredienstverplichtingen (na de inwerkingtreding van deze laatste verordening).
117. Het is niet uitgesloten, dat de verenigbaarheid van steun voor onderzoek en ontwikkeling rechtstreeks kan worden beoordeeld op grond van artikel 73 van het Verdrag, wanneer de steun wordt verleend om te beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer. In dat geval moet worden

⁽¹⁾ Wanneer het gaat om maatregelen die onder artikel 15, lid 1, onder e), van Richtlijn 2003/96/EG vallen mag er, behoudens bewijs van het tegendeel, vanuit worden gegaan dat deze maatregelen de vervoersprijs beïnvloeden. Zie meer bepaald de beschikking van de Commissie van 2 april 2008, NN 46/B/06 — Slowakije, Vrijstellingen en verlagingen van de accijnzen vastgesteld bij Richtlijn 2003/96/EG, nog niet gepubliceerd.

⁽²⁾ Beschikking van de Commissie van 30 mei 2007, N 780/06, Nederland, Composiet scheepsconstructie/multi-purpose laadruim voor schepen voor de binnenvaart; het „CompoCaNord” project (PB C 227 van 27.9.2007, blz. 5); beschikking van de Commissie van 19 juli 2006, N 556/05 — Nederland — Milieubescherming en innovatie in het openbaar vervoer in de Provincie Gelderland (PB C 207 van 30.8.2006); beschikking van de Commissie van 20 juli 2005, N 63/05 — Tsjechië — Programma voor energiebesparingen en het gebruik van alternatieve brandstoffen in de vervoerssector (PB C 83 van 6.4.2006).

⁽³⁾ PB C 323 van 30.12.2006, blz. 1.

⁽⁴⁾ *Ibidem*, punt 2.1.

nagegaan of voldaan is aan de hiervoor genoemde voorwaarden en of de steun noodzakelijk en evenredig is en het algemeen belang van de Gemeenschap niet schaadt. De Commissie is van oordeel dat de in de communautaire kaderregeling genoemde algemene beginselen relevant zijn voor de analyse van deze verschillende criteria.

7. STAATSGARANTIES VOOR SPOORWEGONDERNEMINGEN

118. De mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties ⁽¹⁾ bepaalt de regels die van toepassing zijn op staatsgaranties, hieronder begrepen op het gebied van het spoorvervoer.
119. In punt 2.1.3. van de mededeling wordt gesteld, dat de Commissie „gunstiger financieringsvoorwaarden die verkregen zijn door ondernemingen waarop wegens hun rechtsvorm geen faillissements- of andere insolventieprocedures van toepassing kunnen zijn, of welke rechtsvorm in een uitdrukkelijke staatsgarantie of in een dekking van de verliezen door de staat voorziet, als steun in garantievorm beschouwt”.
120. De Commissie is, op grond van haar permanente beschikkingspraktijk, van oordeel dat onbeperkte garanties in een voor concurrentie opengestelde sector onverenigbaar zijn met het Verdrag. Op grond van het evenredigheidsbeginsel kunnen zij met name niet worden gerechtvaardigd door opdrachten van openbaar belang. In het geval van een onbeperkte garantie is het immers onmogelijk na te gaan of het bedrag van de steun niet hoger ligt dan de nettokosten voor de verrichting van de openbare dienst ⁽²⁾.
121. Wanneer staatsgaranties worden toegekend aan ondernemingen die actief zijn op zowel voor concurrentie opengestelde markten als markten waar dat niet het geval is, is het de praktijk van de Commissie om te eisen, dat de onbeperkte staatsgarantie voor de hele onderneming wordt ingetrokken ⁽³⁾.
122. Verschillende spoorwegondernemingen genieten onbeperkte staatsgaranties. Deze garanties zijn meestal een erfenis van de bijzondere historische monopoliestatus die voor de inwerkingtreding van het Verdrag of voor de openstelling van de vervoersmarkt voor concurrentie aan de spoorwegondernemingen is toegekend.
123. Uit de inlichtingen waarover de Commissie beschikt, blijkt dat deze garanties meestal als een bestaande vorm van steun moeten worden beschouwd. De Commissie verzoekt de lidstaten haar overeenkomstig de in punt 8.3 vastgestelde procedure in kennis te stellen van de toepassingsmodaliteiten van de bestaande steunregelingen alsmede van de voorgenomen maatregelen om deze garanties op te heffen.

8. SLOTBEPALINGEN

8.1. Cumulatie van steunregelingen

124. De in deze richtsnoeren vastgestelde steunplafonds zijn van toepassing, ongeacht of de steun volledig of gedeeltelijk wordt gefinancierd uit overheidsmiddelen dan wel uit communautaire middelen. Steun waarvoor overeenkomstig deze richtsnoeren toestemming wordt verleend, mag niet worden gecumuleerd met andere staatssteun bedoeld in artikel 87, lid 1, van het Verdrag, noch met andere communautaire financiering indien de gecumuleerde steun hierdoor de in deze richtsnoeren vastgestelde maxima zou overschrijden.
125. In geval van steunmaatregelen met verschillende doelstellingen die betrekking hebben op dezelfde in aanmerking komende kosten, is het gunstigste steunplafond van toepassing.

8.2. Datum van toepassing

126. De Commissie past deze richtsnoeren toe vanaf de datum van hun bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

De Commissie zal deze richtsnoeren toepassen op alle steunmaatregelen, zowel de aangemelde als de niet aangemelde, waarover zij zich na de datum van bekendmaking van deze richtsnoeren zal uitspreken.

⁽¹⁾ PB C 71 van 11.3.2000, blz. 14.

⁽²⁾ Beschikking 2005/145/EG van de Commissie van 16 december 2003 betreffende de door Frankrijk ten uitvoer gelegde staatssteun aan EDF en aan de elektriciteits- en gasector (PB L 49 van 22.2.2005, blz. 9); besluit van de Commissie van 24 april 2007, E-12/05, Polen, onbeperkte overheidsgarantie voor *Poczta Polska* (PB C 284 van 27.11.2007, blz. 2); besluit van de Commissie van 27 maart 2002, E 10/2000, Duitsland, Overheidsgaranties voor openbare kredietinstellingen in Duitsland (PB C 150 van 22.6.2002, blz. 7).

⁽³⁾ *Ibidem*.

8.3. Dienstige maatregelen

127. Overeenkomstig artikel 88, lid 1, van het Verdrag stelt de Commissie de lidstaten voor, hun bestaande steunregelingen die betrekking hebben op de in deze richtsnoeren bedoelde staatsteunmaatregelen aan te passen, teneinde, onder voorbehoud van de specifieke bepalingen in het hoofdstuk betreffende staatsgaranties, uiterlijk twee jaar na de bekendmaking van deze richtsnoeren in het *Publicatieblad van de Europese Unie* aan die richtsnoeren te voldoen. De lidstaten worden verzocht uiterlijk één jaar na de bekendmaking van deze richtsnoeren in het *Publicatieblad van de Europese Unie* schriftelijk te bevestigen, of zij deze voorstellen voor dienstige maatregelen aanvaarden.
128. Wanneer een lidstaat op de bedoelde datum niet schriftelijk heeft bevestigd dat hij met de voorstellen instemt, zal de Commissie artikel 19, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag ⁽¹⁾ toepassen en desnoods de in dat artikel bedoelde procedures inleiden.

8.4. Geldigheidsduur en verslagen

129. De Commissie behoudt zich het recht voor, deze richtsnoeren te wijzigen. Voorafgaand aan elke wijziging en uiterlijk vijf jaar na hun bekendmaking stelt de Commissie een verslag op over de tenuitvoerlegging van deze richtsnoeren.

⁽¹⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1791/2006.