

Aanwijzing Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) inzake het onderhouden van veerdiensten in de regio Gorinchem

Het College van burgemeester en wethouders van Gorinchem maakt bekend dat zij in haar vergadering van 25 februari 2020 het volgende besluit hebben genomen:

de gemeentelijke veerverbindingen Aalst-Veen en Brakel-Herwijnen, Gorinchem-Woudrichem, Woudrichem-Slot Loevestein-Fort Vuren, Gorinchem-Sleeuwijk, Gorinchem-Werkendam-Hardinxveld voor de periode 1 januari 2020 t/m 31 december 2023 - met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2020 aan te wijzen als dienst van algemeen economisch belang (DAEB) in de zin van artikel 14 juncto artt. 93, 106 en 107 VWEU en de Riveer te belasten met het onderhouden van deze verbindingen.

Europese mededingingsregels zijn van toepassing

De gemeentelijke veerverbindingen zijn aan te merken als de levering van personenvervoer over binnenwateren en is daarmee een "economische activiteit" in de zin van de Europese mededingingsregels. Voor de exploitatie van de gemeentelijke veerverbindingen ontvangt de gemeente ook in de jaren na 2020 "staatsmiddelen" van andere overheden, te weten: de gemeenten Altena, Hardinxveld-Giessendam, Zaltbommel en West-Betuwe. Op basis van de vigerende Europese regelgeving is die "staatssteun" uitsluitend toegestaan indien het onderhouden van de veerverbindingen door uw college wordt aangewezen als "dienst van algemeen economisch belang".

Toets op staatssteun

Financiering van een DAEB in strijd met de staatssteunregels kan leiden tot mogelijke terugbetalingsverplichtingen van het onrechtmatig verleende deel van de steun, wat weer gevolgen kan hebben voor de uitvoering van de veerdiensten. Het onderhouden van de gemeentelijke veerdiensten door de gemeente dient in juridische zin te worden aangemerkt als een "economische activiteit", waarop Europese mededingingsregels (in dit geval: de zogeheten Altmark criteria) van toepassing zijn. Deze regels beogen oneerlijke concurrentie tussen overheid en bedrijfsleven te voorkomen. Daarvan kan sprake zijn als Riveer staatsmiddelen ontvangt van derden, hetgeen het geval is: de buurgemeente dragen financieel bij aan de instandhouding van de veerdiensten.

DAEB zijn economische diensten die een algemeen (publiek) belang dienen. De veerverbindingen die de gemeente onderhoudt zijn daar een goed voorbeeld van. Overheidsoptreden bij de uitvoering van deze diensten is noodzakelijk, omdat de ze diensten anders niet (vanzelf) door de markt naar maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden worden verricht of door de markt zelf worden opgepakt. De maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden betreffen een combinatie van de kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid en gelijke behandeling of algemene toegang van grote groepen burgers tot deze diensten. Wil staatssteun toelaatbaar zijn, dan moet er enige sprake zijn van marktfalen. Daarvan is sprake, omdat de veerdiensten al vanaf hun begin onrendabel zijn geweest.

Overheidsoptreden bij de uitvoering van DAEB is noodzakelijk, omdat de veerdiensten anders niet (vanzelf) door de markt naar maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden worden verricht of door de markt zelf worden opgepakt. Er is in die zin sprake van enige vorm van marktfalen. Wanneer de overheid de uitvoering van een DAEB financiert - daarvan is sprake bij Riveer - dan dient zij rekening te houden met de staatssteunregels. De veerverbindingen worden bekostigd uit bijdragen vanuit de gemeentelijke begroting, alsmede uit bijdragen van vier omliggende gemeenten. Die laatst genoemde bijdragen zijn in beginsel aan te merken als "staatssteun" in de zin van het VWEU. Het verbod op het verstrekken van staatssteun geldt echter niet als (1) de veerdiensten - via het te nemen collegebesluit - worden aangewezen als DAEB en (b) de vergoedingen in overeenstemming zijn met de zogeheten Altmark-criteria die in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie zijn ontwikkeld.

Cumulatieve stappen Altmark criteria

Op basis van de door het Europese Hof van Justitie ontwikkelde Altmark criteria dient de aanwijzing van een dienst van algemeen economisch belang plaats te vinden in de volgende (vier, cumulatieve) stappen:

1. de begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen. Aan deze eis wordt voldaan nu de veerverbindingen - ten behoeve waarvan de omliggende gemeenten jaarlijks financieel bijdragen - in dit collegebesluit zijn aangewezen als "dienst van algemeen economisch belang".
2. de criteria op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en transparante wijze worden vastgesteld om te voorkomen dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming (lees: "de gemeente Gorinchem") de concurrentie met andere ondernemingen voor personenvervoer over binnenwateren kan vervalsen.

Aan deze eis wordt als volgt voldaan. De door de buurgemeenten verstrekte compensatie wordt berekend op basis van de exploitatiegegevens die jaarlijks door Riveer worden vertrekt. uit de onderstaande tabel blijkt duidelijk dat de exploitatie van de veerverbindingen zwaar verliesgevend is: de opbrengsten uit de veerverbindingen dekken minder dan 50% van de exploitatielasten. Uit de cijfers blijkt duidelijk dat zonder substantiële financiële ondersteuning vanuit de overheid (= gemeente Gorinchem en de omliggende gemeenten) de continuïteit van de veerverbindingen niet gegarandeerd is. Overcompensatie is uitgesloten, doordat de buurgemeenten die een structurele financiële bijdrage leveren aan de instandhouding van de veerdiensten hun bijdrage beperken tot de hoogte van het met hen afgesproken aandeel in het exploitatieverlies van Riveer. De gemeente draagt zelf ook een deel van het negatieve resultaat. Riveer legt hiervoor richting de buurgemeenten jaarlijks verantwoording af, waarna deze gemeenten hun bijdragen finaal vaststellen. Op deze wijze wordt voorkomen dat Riveer overcompensatie ontvangt.

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Totale lasten veerverbindingen</i>	3.230.018	3.327.740	2.951.663	3.294.629	3.003.749
<i>Opbrengsten</i>	-1.389.534	-1.379.889	-1.464.206	-1.756.957	-1.430.918
<i>Bijdragen</i>	-1.559.876	-1.504.130	-1.156.172	-1.034.031	-1.244.179
<i>Lasten voor rekening van gemeente Gorinchem</i>	280.608	443.720	331.284	503.641	328.652

3. de verleende compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichting geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van de verplichtingen. In de aan Riveer verleende compensatie is - zoals uit het voorgaande duidelijk zal zijn - geen "redelijke" winst inbegrepen. De compensatie is uitsluitend beperkt tot een dekking van het - mede door de buurgemeenten - vastgestelde exploitatieverlies. Dit is ook duidelijk zo afgesproken met de bijdragende buurgemeenten. De hier gepresenteerde cijfers kloppen voor het totaal van de lasten van de veerverbindingen, maar ligt per lijn gedifferentieerd.
4. indien de met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen te belasten onderneming niet is gekozen door middel van een openbare aanbesteding, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren. Bij de selectie van een onderneming mag een redelijke winst uit de uitoefening van de verplichtingen meegerekend worden: de omvang van de financiële bijdragen die de omliggende gemeenten leveren, wordt bepaald door wat deze gemeenten beschouwen als aanvaardbaar kostenniveau voor het instandhouden van de veerdiensten. Aan deze eis wordt voldaan doordat Riveer jaarlijks - via de jaarrekening van de gemeente - verantwoording aflegt van de door haar bestede middelen. De bijdragende gemeenten worden hierover structureel geïnformeerd. In het onderzoek dat SEO in 2012 in opdracht van de gemeente heeft verricht is nadrukkelijk het kostenniveau van Riveer ten opzichte van gemiddeld goed presterende ondernemingen onderzocht. Hieruit kwam naar voren dat het kostenniveau van Riveer onder het gemiddelde ligt. Het SEO onderzoek uit 2017 bevestigt dat deze situatie in de jaren 2012-2017 onveranderd is gebleven.

Motivering

De motiveringsplicht van den DAEB-besluit is zwaarder, naarmate de kans op oneerlijke concurrentie toeneemt. De kans op concurrentievervalsing is in dit geval per definitie zeer klein, (a) omdat de veerverbindingen overduidelijk verliesgevend zijn en (b) bij de gemeente geen ondernemingen bekend zijn die mogelijk interesse zouden kunnen hebben in het verzorgen van de veerverbindingen. In 2017 is door het bureau SEO Economisch Onderzoek een staatssteuntoets uitgebracht, waarin wordt onderbouwd dat de gemeente goede gronden heeft om haar veerdiensten aan te wijzen als dienst van

algemeen economisch belang. De betreffende rapportage is als bijlage aan dit advies toegevoegd (bijlage 1).

Het thans opnieuw doen uitvoeren van zo'n onderzoek heeft geen toegevoegde waarde, nu op basis van de bedrijfseconomische gegevens van Riveer kan worden vastgesteld dat er geen sprake is zodanig van gewijzigde marktomstandigheden dat de gemeente niet in redelijkheid en zonder nader onderzoek opnieuw zou kunnen besluiten tot een herhaalde DAEB-aanwijzing.

Transparantie

De transparantie van de verleende compensatie is hiermee voldoende gewaarborgd. De berekeningswijze, een beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, monitoring en herziening van de compensatie zijn vastgelegd in een overeenkomst met de buurgemeenten. Die overeenkomst wordt geacht in een voldoende mate te voorzien in een regeling om eventuele overcompensatie te vermijden en terug te (doen) vorderen.

Handhaving

Het college dient toe te zien op de correcte toepassing van de regels voor de compensatieverlening. Hieraan wordt invulling gegeven door de gemaakte afspraken met de buurgemeenten. Die afspraken sluiten uit dat de gemeente Gorinchem meer compensatie ontvangt, dan Riveer aan kosten maakt,

*Aldus vastgesteld in de B&W-vergadering van 3 maart 2020
Het College van burgemeester en wethouders van Gorinchem,
4 maart 2020*