



30.1.2015

MEDEDELING AAN DE LEDEN

Betreft: Verzoekschrift nr. 0021/2013, ingediend door John Savage (Britse nationaliteit), over de buitensporige kosten van het Allerton Waste Recovery Park

1. Samenvatting van het verzoekschrift

Indiener, raadslid van het graafschap North Yorkshire, protesteert tegen het besluit van de lokale overheden om de opdracht inzake de verwerking van het gemeentelijk afval te gunnen aan het bedrijf AmeyCespa, op het grondgebied van het Allerton-park. Hij is van mening dat dit bijzonder lastige contract, met zijn al te strikte clausules en een looptijd van 25 jaar, een vorm van indirecte staatssteun zou kunnen inhouden en zo de mededinging en de lokale overheidsfinanciën ernstig zou kunnen schaden.

2. Ontvankelijkheid

Ontvankelijk verklaard op dinsdag 10 september 2013. De Commissie is om inlichtingen verzocht (artikel 216, lid 6, van het Reglement).

3. Antwoord van de Commissie, ontvangen op vrijdag 28 februari 2014

Indiener, raadslid van het graafschap North Yorkshire, protesteert tegen het besluit van de lokale overheden om de opdracht inzake de verwerking van het gemeentelijk afval te gunnen aan het bedrijf AmeyCespa, op het grondgebied van het Allerton-park. Hij is van mening dat dit bijzonder lastige contract, met zijn al te strikte clausules en een looptijd van 25 jaar, een vorm van indirecte staatssteun zou kunnen inhouden en zo de mededinging en de lokale overheidsfinanciën ernstig zou kunnen schaden.

Opmerkingen van de Commissie

De Commissie is ingenomen met de informatie van indiener over de buitensporige kosten van het Allerton Waste Recovery Park.

De Commissie begrijpt dat de projecten die in het verzoekschrift worden genoemd zich nog in de planningsfase bevinden en dat er nog geen bouwvergunning is verleend.

Wat de toepassing van de afvalhiërarchie betreft, wijst de Commissie erop dat volgens statistieken van Eurostat van maart 2013 over het beheer van stedelijk afval, het stortingspercentage in het VK in 2011 nog steeds zeer groot was (49 %) en dat deze situatie moet worden aangepakt, waarbij meer hergebruik en recycling de eerste opties zijn, gevolgd door verbranding met energierugwinning.

Verbranding met energierugwinning kan in bepaalde gevallen een aanvaardbare afvalverwerkingsoptie zijn, met name om ervoor te zorgen dat niet-recyclebaar afval niet op stortplaatsen terecht komt. De Commissie beschikt over informatie waaruit blijkt dat er in het hele Verenigd Koninkrijk helemaal geen sprake is van overcapaciteit voor afvalverbranding en in 2011 ongeveer 12% van het gemeentelijk afval werd verbrand.

Wat het mededingingsaspect in het verzoekschrift betreft, heeft de Commissie met betrekking tot dezelfde kwestie twee klachten over staatssteun ontvangen, die momenteel worden beoordeeld. De Commissie onderzoekt momenteel of er sprake is van staatssteun, dat wil zeggen of er een selectief voordeel is toegekend aan het bedrijf waaraan de opdracht is gegund, AmeyCespa. In principe leidt de gunning van een opdracht niet tot bezorgdheid over staatssteun, op voorwaarde dat de opdracht is gegund na een open en niet-discriminerende openbare-aanbestedingsprocedure waarbij de toepasselijke nationale en EU-regels zijn nageleefd.

Als voorafgaande opmerking wil de Commissie benadrukken dat de richtlijnen inzake overheidsopdrachten voorzien in een gemeenschappelijk kader voor overheidsaankopen door procedureregels vast te stellen voor "hoe aankopen", maar dat ze de aanbestedende diensten vrij laten in hun basisbesluit over "wat aankopen", over het bepalen van de eigenschappen van de werken, leveringen of diensten die het best bij hun behoeften aansluiten en over het vaststellen van de voorwaarden die het meest geschikt zijn om hun beleidsdoelstellingen te verwezenlijken (op voorwaarde dat dit alles transparant en niet-discriminerend is). Bijgevolg zal de Commissie zich vanuit een overheidsopdrachtenbenadering niet uitlaten over de specifieke technologische oplossing voor afvalverwerking in het Allerton Waste Recovery Park waarvoor de raad van het graafschap North Yorkshire heeft gekozen.

Volgens de EU-regelgeving kunnen projectfinancieringsinitiatieven overheidsopdrachten of concessieovereenkomsten zijn. Een concessieovereenkomst is een overeenkomst met dezelfde kenmerken als een overheidsopdracht, met uitzondering van het feit dat de tegenprestatie voor de uit te voeren werken of te verlenen diensten bestaat hetzij uit uitsluitend het recht het werk of de dienst te exploiteren, hetzij uit dit recht gepaard gaande met een prijs (artikel 1, leden 3 en 4, van Richtlijn 2004/18/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten - PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114). De gunning van concessieovereenkomsten voor afvalverwerking valt onder de artikelen 56 tot en met 65 van Richtlijn 2004/18/EG. De gunning van concessieovereenkomsten voor diensten en werken voor de sector "nutsvoorzieningen" valt onder de beginselen van gelijke behandeling en transparantie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die in het bijzonder

het volgende inhouden: "... een verplichting tot transparantie, opdat de aanbestedende dienst zich ervan kan vergewissen dat deze wordt nageleefd. Deze op de aanbestedende dienst rustende verplichting tot transparantie houdt in dat aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid wordt gegarandeerd, zodat de dienstenmarkt voor mededinging wordt geopend en de aanbestedingsprocedures op onpartijdigheid kunnen worden getoetst." (zie arrest C-324/98, Teleaustria en Telefonadress, par. 61 en 62).

Op 4 september 2007 heeft de raad van het graafschap North Yorkshire in het Publicatieblad van de EU een aankondiging gepubliceerd voor de gunning van een projectfinancieringsinitiatief voor afvalverwerking (UK-Northallerton: afvaldiensten 2007/S 169-208874). De opdracht werd door de aanbestedende dienst bestempeld als een overheidsopdracht en de gunning moest gebeuren overeenkomstig Richtlijn 2004/18/EG op grond van een concurrentiegerichte dialoog.

De indiener beweert dat in de aankondiging van de opdracht wordt verwezen naar de verwerking van stedelijk restafval, maar dat er nergens sprake is van commercieel en industrieel afval. Volgens de indiener wijzen deze feiten op de belangrijke rol die commercieel en industrieel afval zouden spelen en bijgevolg op het ontbreken van adequate en volledige informatie over de behoeften van de aanbestedende dienst, die "*de gunningsprocedure verkeerd en betwistbaar heeft voorgesteld, onder meer door andere inschrijvers de mogelijkheid te ontzeggen hun offerte te wijzigen of door andere afvalbeheerbedrijven te ontmoedigen een offerte in te dienen*".

Op grond van de informatie die indiener heeft verstrekt, kan de Commissie geen inbreuk op de EU-regelgeving inzake overheidsopdrachten vaststellen.

In punt II.1, letter 6), van de aankondiging van de opdracht wordt verwezen naar de CPV-codes 90120000 (afvaldiensten), 90121000 (algemene afvaldiensten) en 90121300 (afvalverwerkingsdiensten). Hieruit blijkt dus duidelijk dat de aankondiging betrekking had op algemene afvalverwerkingsdiensten en niet enkel op gemeentelijk restafval, zoals vermeld in de beknopte beschrijving van de opdracht onder punt II.1, punt 5). Bovendien kondigde de aanbestedende dienst in het laatstgenoemde punt aan zich de flexibiliteit voor te behouden om van de partner uit de particuliere sector te eisen (ook) afval van andere lokale autoriteiten te verwerken indien dat tot een optimale benutting zou leiden. Tot slot stelde de aanbestedende dienst in punt VI, punt 3), dat de inschrijvers worden aangemoedigd "*om oplossingen voor te stellen die rekening houden met of ingaan op enkele of alle aspecten van de afvalgerelateerde functies van de Environmental Protection Act van 1990 en van andere wetgeving die betrekking heeft op afvalverwerkingsinstanties*." Vandaar dat het onwaarschijnlijk is dat een potentiële inschrijver voor de opdracht geweigerd is of ontmoedigd is om een offerte voor de betreffende opdracht in te dienen omdat in de aankondiging van de opdracht niet expliciet is verwezen naar commercieel en industrieel afval. Hoe dan ook, in het bestek staat normaliter meer gedetailleerde informatie over de behoeften van de aanbestedende dienst, maar hierover is in het verzoekschrift niets terug te vinden.

Wat de looptijd van de opdracht van 25 jaar betreft, merkt de Commissie op dat Richtlijn 2004/18/EG niet voorziet in een maximale looptijd van een opdracht.

Conclusie

Besluiten inzake afvalbeheer moeten op nationaal, regionaal en lokaal niveau worden

genomen met inachtneming van de EU-regelgeving, met inbegrip van de EU-afvalhiërarchie. Op grond van de informatie die indiener heeft verstrekt, kan de Commissie geen inbreuk op de EU-regelgeving inzake afval vaststellen.

Wat de gunning van een overheidsopdracht aan een dienstverlener betreft, moet de nationale en de EU-regelgeving inzake staatssteun en overheidsopdrachten worden nageleefd. De zaak wordt momenteel beoordeeld vanuit het oogpunt van staatssteun.

Op grond van de informatie die indiener heeft verstrekt, kan de Commissie geen inbreuk op de EU-regelgeving inzake overheidsopdrachten vaststellen met betrekking tot de procedure voor de gunning door de raad van het graafschap North Yorkshire van een projectfinancieringsinitiatief voor afvalverwerking.

4. Aanvullend antwoord van de Commissie, ontvangen op 30 juli 2014

Dit aanvullende bericht is bedoeld als aanvulling op het vorige antwoord van de Commissie dat op 28 februari 2014 is gegeven en gaat in op de extra informatie die indiener heeft voorgelegd met betrekking tot staatssteunaspecten en zijn bewering dat er sprake is van staatssteun.

De Commissie heeft met betrekking tot dezelfde kwestie twee klachten ontvangen, die momenteel worden beoordeeld. Deze klachten zijn doorgestuurd naar de Britse autoriteiten samen met de aanvullende informatie die eisers intussen hebben voorgelegd. De Britse autoriteiten hebben verschillende malen gereageerd op de beweringen van eisers, hoewel de beoordeling van de maatregel over staatssteun door de EU nog niet is afgerond.

Volgens artikel 107, lid 1, van het VWEU "zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt."

In de strategie voor het beheer van gemeentelijk afval voor York en North Yorkshire, getiteld "Let's talk less rubbish", worden beleidsmaatregelen en algemene en specifieke doelen uiteengezet voor het afvalbeheer en middelen om de hoeveelheid geproduceerd afval in York en North Yorkshire terug te dringen en de waarde van afval als een natuurlijke en levensvatbare hulpbron te promoten voor de periode 2006-2026.

De Britse autoriteiten hebben bevestigd dat het aanbestedingsproces conform de EU-wetgeving is georganiseerd waarbij de regels over transparantie en non-discriminatie zijn nageleefd. AmeyCespa is uitgekozen na een aanbestedingsoefening waarbij de concurrentiegerichte dialoog is gebruikt om de economisch meest voordelige inschrijving vast te stellen waarbij de toepasselijke nationale en EU-regels zijn nageleefd.

Gedurende het hele openbare proces van de concurrentiegerichte dialoog lijken de inschrijvingen (waaronder ook een reeks technologische voorstellen zaten) te zijn beoordeeld op beoordelingscriteria die openbaar zijn gemaakt (zoals beschreven in de aankondiging van

de Waste Treatment-opdracht in het PB van de EU (Ref 208874-2007- Evaluation approach).

In het bijzonder is in het beoordelingsproces om de opdrachtnemer te kiezen een beoordeling opgenomen van de technologieën die de inschrijvers hebben voorgesteld, om te verzekeren dat ze geschikt zouden zijn om de dienst te leveren, maar de raad heeft niet precies aangegeven welke technologie of mix van technologieën gebruikt ging(en) worden.

De prijs die door de raad moet worden betaald lijkt de uitkomst te zijn van een openbaar mededingingsproces, waarbij de prijs is afgewogen tegen kwaliteits- en milieuoverwegingen. Volgens de Britse autoriteiten is de basishoeveelheid afval (het gegarandeerde minimumtonnage of GMT), waaronder er een mechanisme is om de betaling aan de contractant aan te passen, door de inschrijvers bepaald als onderdeel van het concurrentiegericht aanbestedingsproces. De raad heeft rond de tijd van de gunning van de opdracht een uitgebreide gevoeligheidsanalyse uitgevoerd om ervoor te zorgen dat hij aan zijn verplichting zou voldoen om afval te leveren boven het GMT-niveau.

Dit gezegd hebbende, zijn de diensten van de Commissie nog steeds met een beoordeling van de maatregel bezig in het licht van alle beschikbare informatie, met inbegrip van de informatie die zeer onlangs door de Britse autoriteiten is voorgelegd. Daarom kan de Commissie nog geen definitief standpunt over de maatregel bekendmaken, maar zal zij de Britse autoriteiten en de eisers op de hoogte brengen zodra de beoordeling is afgerond.

5. Aanvullend antwoord van de Commissie, ontvangen op vrijdag 30 januari 2015

Op grond van de beschikbare informatie zijn de bevoegde diensten van de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat de maatregelen op het eerste gezicht geen staatssteun lijken te vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, aangezien er geen specifiek voordeel voor de begunstigde AmeyCespa kon worden vastgesteld.

Zoals onlangs bevestigd in het besluit van de Commissie in zaak SA 38302 (2014/N) – Investeringssteun voor de haven van Salerno, is staatssteun uitgesloten in gevallen waar exploitanten worden gekozen in het kader van openbare, open en onvoorwaardelijke aanbestedingsprocedures die zijn georganiseerd volgens de aanbestedingsregels van de EU en waarbij transparante en niet-discriminerende gunningscriteria worden gehandhaafd, aangezien ieder economisch voordeel van de exploitant in desbetreffende aanbestedingsprocedures is uitgesloten.

De diensten van de Commissie merken op dat de aanbesteding in overeenstemming met de aanbestedingsvoorschriften van de EU is uitgevoerd. Voorts zijn de diensten van de Commissie van oordeel dat de aanbestedingsprocedure transparant en niet-discriminerend was, en er dus geen sprake was van een economisch voordeel voor AmeyCespa. Bijgevolg vormt de aangevochten maatregel a priori geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Bovendien zijn de eisers ervan op de hoogte gesteld dat de door hen verstrekte gegevens zouden worden geregistreerd als algemene marktinformatie in het kader van de code voor correct bestuurlijk gedrag, aangezien zij niet in aanmerking kwamen als belanghebbende partij. Belanghebbende partijen zijn partijen van wie de eigen belangen door de maatregelen

zouden kunnen worden geschaad, bijvoorbeeld concurrenten of handelsverenigingen¹. Overeenkomstig het gewijzigde artikel 20, lid 2, van Verordening 659/1999 kunnen uitsluitend belanghebbende partijen formele klachten indienen².

¹ Zie artikel 1, onder h), van Verordening nr. 659/1999.

² Verordening (EU) nr. 734/2013 van de Raad van 22 juli 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 659/1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 204 van 31.7.2013, blz. 15).