

## Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général European Liaison Committee on Services of General Interest

---

Plusieurs décisions rapportées dans ce numéro double de rentrée présentent un intérêt particulier : certaines dessinent ce que peuvent être des services d'intérêt général dans l'Union européenne, dans les secteurs du logement social, de l'énergie et du transport ferroviaire ; l'arrêt de la Cour dans l'affaire Altmark Trans n'a pas renversé la jurisprudence Ferring, comme certains ont cru pouvoir l'anticiper, mais il appelle des clarifications de caractère législatif.

Le secrétariat du CELSIG

---

### Livre vert sur les services d'intérêt général

Le CELSIG a transmis ses réponses à la Commission avec une lettre d'observations générales sur le Livre vert.

Documents consultables sur [www.celsig.org](http://www.celsig.org)

---

### Logement social et service d'intérêt général

Dans une décision du 3 juillet 2003 (SG (2001) D/289528), la Commission confirme la légalité d'un système mis en place par l'Irlande pour garantir les emprunts de l'agence nationale de financement du logement social (accession et locatif,) qui joue le rôle d'intermédiaire financier entre les collectivités locales et les marchés financiers.

La décision retient que la fourniture de logements sociaux relève du secteur économique, que l'aide au logement relève potentiellement des aides d'Etat car elle induit une distorsion de concurrence et, qu'étant accordée à l'ensemble des collectivités locales irlandaises, elle est susceptible d'affecter les échanges entre les Etats membres. Cependant, comme l'aide est offerte sur une base discriminatoire (ménages à faibles revenus), elle n'est pas soumise aux dispositions de l'article 87-2 du traité CE et sa compatibilité avec le droit communautaire doit être appréciée selon quatre critères (service économique d'intérêt général, défini comme tel ; confié comme tel par l'Etat membre ; exemption limitée à ce qui est strictement nécessaire et n'affectant pas les échanges entre les Etats membres dans une proportion contraire à l'intérêt communautaire).

L'aide d'Etat irlandaise répond à ces critères et la décision précise que le logement social est "pleinement en phase avec les objectifs de base des traités". "C'est un élément légitime de la politique publique et, dans la mesure où il est limité à ce qui est nécessaire, il est dans l'intérêt de la communauté que le logement social soit aidé". La question demeure de l'appréciation de ce qui est "strictement nécessaire".

---

### Energie

⚡ **Transactions transfrontalières d'électricité** : A la suite d'un accord conclu le 9 juillet dernier par le Forum .../..

A number of decisions referred to in this double issue, the first after the Summer vacation, are of particular interest: some outline what could be considered as services of general interest in the European Union, in social housing, energy and rail transport sectors; the judgement rendered by the Court of Justice in the Altmark Trans case did not overturn the Ferring case law, as some had deemed possible to envisage, but it is calling for some legislative clarifications.

The CELSIG secretariat

---

### Green Paper on services of general interest

CELSIG has submitted its responses to the Commission, enclosing a note of general remarks on the Green Paper.

The documents are available at [www.celsig.org](http://www.celsig.org)

---

### Social housing and services of general interest

In a decision dated 3<sup>rd</sup> July 2003, (SG (2001) D/289528), the Commission confirmed the legality of the a system set up by Ireland to guarantee borrowings of the Housing Finance Agency for the funding of Statutory Social Housing (access to ownership and rental), which plays the role of a financial intermediary between local authorities and financial markets.

The decision holds that the provision of social housing falls under the economic sector, that aid given to housing is potentially State aid, for it creates distortion in competition and since it is awarded to all Irish local authorities it may possibly affect trade exchanges between Member States. However, since State aid is awarded on a selective basis (low income households) it is not subject to conditions in article 87-2 of the EC Treaty and thus its compatibility with Community law should be assessed on the basis of four criteria (economic services of general interest, accurately defined as such; entrusted as such by the Member State; limited exemption to what is strictly necessary and does not affect exchanges between Member States to extent to what would be contrary to the Community's interest).

The Irish State aid fulfils these criteria and the precise ruling that social housing "is totally in phase with the primary objectives of treaties". "It is a justified component of the government policy and, as long as it is restricted to what is necessary, it is in the interest of the Community that social housing is assisted". The problem remains, however, of assessing what should be considered as "strictly necessary".

---

### Energy

⚡ **Cross-border transactions in electricity**: Following an agreement reached on 9<sup>th</sup> July by the European Forum .../..

européen des régulateurs d'électricité, les transactions transfrontalières d'électricité ne seront plus soumises à une majoration de la redevance d'accès au réseau dans le marché intérieur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Seul demeurera perçu le droit d'accès au réseau électrique.

Cet accord va dans le sens de la cohésion et de la construction du territoire européen. Il ne se situe plus dans une logique de juxtaposition des différents marchés nationaux, mais dans la réalisation du marché intérieur.

☞ **Libéralisation du marché intérieur de l'énergie** : le "paquet" législatif sur la libéralisation du marché intérieur de l'énergie a été publié au Journal Officiel L 176 du 15 juillet dernier. Les marchés de l'électricité et du gaz doivent être ouverts pour les clients industriels le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et pour tous les consommateurs le 1<sup>er</sup> juillet 2007. Voir également le bulletin 118.

☞ **Statistiques** : Les dernières statistiques publiées par Eurostat montrent une hausse généralisée des prix du gaz et de l'électricité dans l'Union européenne au deuxième semestre 2002, qui affecte toutes les catégories d'utilisateurs dans les régions enquêtées.

---

## Transport ferroviaire

☞ **Concurrence** : La Commission a adopté, le 28 août dernier, une décision enjoignant à la société nationale des chemins de fer italiens (FS) d'accepter de créer un regroupement international avec l'opérateur ferroviaire allemand Georg Verkehrorganisation (VG GmbH), de lui fournir l'accès à des sillons et de mettre à sa disposition du matériel de traction (locomotives et personnel navigant), afin de lui permettre d'exploiter un service de transport de voyageurs entre l'Allemagne et Milan.

Depuis 1995 GV GmbH essaie d'obtenir l'accès au marché ferroviaire italien pour offrir un service bi-quotidien de liaisons sans arrêt entre diverses villes d'Allemagne et Milan qui réduira les temps de trajet d'environ une heure grâce à une interconnexion avec les trains Intercity à Bâle. Pour fournir ce service, GV GmbH doit constituer un regroupement international avec des opérateurs susceptibles de lui donner accès aux réseaux suisses et italiens. La Suisse avait répondu favorablement dès 1996, les FS, seul opérateur italien en mesure de constituer un tel regroupement, refusaient.

Dans sa décision, la Commission considère que les FS exercent un abus de position dominante et enfreignent la directive 91/440/CEE qui exige que les sociétés ferroviaires désireuses d'exploiter de nouveaux services ferroviaires puissent conclure des accords avec un opérateur de l'autre côté de la frontière. A la suite de discussions, FS a accepté de conclure un regroupement international avec GV GmbH et s'est engagé à conclure de tels accords avec tout opérateur ferroviaire dûment agréé. Sur cette base, et compte tenu de la nouveauté de l'affaire, la Commission a décidé de ne pas infliger d'amende aux FS.

Précisons que GV GmbH a déjà fait un regroupement d'entreprises ferroviaires pour exploiter une ligne de train de nuit entre Berlin et Malmö (Suède). Dans le cadre de la directive 91/440, GV GmbH avait conclu un accord avec les chemins de fer suédois, mais, ne disposant pas de matériel de traction ni de personnel, avait saisi la Commission de l'attitude non coopérative des chemins de fer allemands (DB). La Commission avait adressé, en octobre 2001, à DB un avertissement pour abus de position dominante.

La décision d'août 2003 est la première relative à la concurrence dans le secteur ferroviaire. Elle intervient douze ans après l'entrée en vigueur de la directive 91/440.

☞ **Ferrouitage** : L'entreprise commune "Autoroute ferroviaire alpine", contrôlée à égalité par la société .../..

of electricity regulators, cross-border electricity transactions will no longer be subject to extra charges of access to the network within the internal market starting from 1<sup>st</sup> January 2004. Only the access fee to the electricity network will be levied.

This agreement is in line with cohesion and construction of the European territory. It is no longer positioned in the logic of the juxtaposition of different national markets, but rather in the setting up of the internal market.

☞ **Liberalisation of the internal market of energy**: the legislative "package" on the liberalisation of the internal market of energy was published in the Official Journal L176 of 15<sup>th</sup> July 2003. Electricity and gas markets should become open for industrial clients from 1<sup>st</sup> July 2004 and for all consumers from 1<sup>st</sup> July 2007. See also bulletin 118.

☞ **Statistics**: The recent statistics released by Eurostat, show a generalised rise in the prices of gas and electricity in the European Union in the second semester of 2002. This rise affects all categories of users in the regions concerned by the survey.

---

## Rail Transport

**Competition**: On 28<sup>th</sup> August, the Commission adopted a decision enjoining the Italian National Railways Company (FS) to take part in the creation of an international grouping with the German Railways operator Georg Verkehrorganisation (VG GmbH), to give the latter access to tracks and to put at its disposal traction services (locomotives and navigational personnel) in order to enable it operate a passenger service between Germany and Milan.

Since 1995 GV GmbH has been trying to obtain access to the Italian railways market so as to provide a twice-daily non-stop service between several town in Germany and Milan, which would cut down travel time by about an hour thanks to the interconnection with Intercity trains at Bâle. In order to provide such a service, GV GmbH needs to form an international grouping with operators which have the potential to allow it access to Swiss and Italian networks. Switzerland gave a positive response as early back as 1996, FS, the only Italian operator capable of establishing such a grouping has been refusing.

In its decision the Commission considers that FS is practising an abuse of dominant position and infringes directive 91/440/CEE which requires that companies wishing to operate new competitive railways services be able to reach agreement with the operator on the other side of the frontier. After discussions, FS agreed to form an international grouping with GV GmbH and made a commitment to reach similar agreements with other authorised railways operators. On the basis of this agreement and given the novelty of the issue, the Commission decided not to impose any fine on FS.

It should be noted that GV GmbH has already formed a grouping of railways companies in order to operate a night train service between Berlin and Malmö (Sweden). Within the framework of directive 91/440, GV GmbH reached an agreement with the Swedish Railways Company but, having neither locomotives nor personnel, called on the Commission to complain about the uncooperative attitude of the German Railways Company (DB). In October 2001, the Commission issued a warning to DB on its abuse of the dominant position.

The August 2003 decision is the first concerning competition in the railways sector. It comes twelve years after the implementation of the directive 41/440.

**Combined transport**: The joint company "Autoroute Ferroviaire Alpine", equally owned by the French .../...

nationale française SNCF et l'opérateur italien TRENITALIA, a été approuvée par la Commission, le 4 août dernier. L'entreprise fournira un nouveau service pour le transport des camions sur rail entre la France et l'Italie à travers le tunnel du Fréjus afin de réduire le trafic des poids lourds dans les Alpes. La Commission a fait savoir aux gouvernements français et italien que son autorisation ne les dispensait pas de lui soumettre les aides qu'ils comptaient apporter à l'entreprise commune, qui ne sera pas viable économiquement dans un premier temps.

---

## Tarification des infrastructures routières

La Commission a présenté, le 22 juillet dernier, une proposition de directive sur la tarification des infrastructures routières. Le but est de rapprocher, autour de principes communs, les systèmes nationaux de péage et de droits d'usage des infrastructures, alors que le morcellement fiscal prévaut actuellement dans l'Union. La proposition concerne les véhicules à partir de 3,5 tonnes et s'applique au réseau routier transeuropéen ainsi qu'à toute autre route par laquelle le trafic peut être dévié et qui le concurrence directement. L'objectif annoncé est double : donner aux Etats membres la possibilité de différencier les péages routiers en fonction du type de véhicule utilisé, du moment et de l'endroit où il circule, et offrir aux entreprises la possibilité de faire des choix rationnels. La proposition contient une méthode commune pour le calcul des différents coûts qui détermineront les niveaux de péage. Elle prévoit, également, la possibilité de financements croisés pour investir sur des infrastructures ferroviaires dans les zones sensibles (Alpes, Pyrénées) et la possibilité pour les Etats membres de compenser l'introduction des péages par une réduction de la taxe de circulation des véhicules. Les nouvelles dispositions devraient entrer en vigueur en juillet 2005.

---

## Société coopérative européenne

Le Conseil des ministres du 22 juillet dernier a adopté le statut de la société coopérative européenne (SCE). Les sociétés opérant sur le territoire de plusieurs Etats membres auront la faculté d'acquiescer une personnalité juridique unique et ne seront plus obligées de mettre en place un réseau de filiales. Le statut de la SCE deviendra opérationnel en 2006. Une SCE pourra être créée par des personnes physiques ou morales, elle pourra être une création ou une transformation de société existante, il faudra un minimum de cinq citoyens et de 30 000 euros de capital pour créer une SCE. L'Union européenne compte environ 300 000 coopératives, qui emploient 2,3 millions de personnes et fournissent des services à 83,5 millions de membres.

Combien de temps va-t-il encore falloir attendre le règlement portant création de l'association européenne ?

---

## Constitution

☞ **Conférence intergouvernementale (CIG)** : La CIG qui examinera le projet de Constitution préparé par la Convention s'ouvrira le 4 octobre prochain. Aujourd'hui, les positions les plus extrêmes s'expriment sur le projet de Constitution et il est difficile de prévoir l'issue de la CIG.

☞ **Errata** : Dans la version du 17 juillet 2003 du projet de Constitution, la numérotation de certains articles a été modifiée par rapport à la version précédente, .../..

National Railways Company (SNCF) and the Italian operator TRENITALIA was approved by the Commission on 4<sup>th</sup> August 2003. The firm will provide a new service in the transport of lorries on rails between France and Italy through the Frejus tunnel in order to reduce traffic of heavy goods vehicles in the Alps. The Commission has however warned the French and Italian governments that the approval does not exempt them from providing the Commission with information concerning any aid they intend to give to the joint company, which will not be viable in the beginning.

---

## Charges for road infrastructures

On 22<sup>nd</sup> July 2003 the Commission presented a proposal for a directive on charges for road infrastructures. The aim is to align, national systems of tolls and road use charges on common principles, whereas fragmentation of transport taxes and charges in the European Union is common place. The proposal concern vehicles weighing 3.5 tonnes and above and will be applicable on the Trans-European road network and any other road to which traffic may be diverted from the network and which is in direct competition with it. The announced objective is twofold: give Member States the possibility to adopt toll charges in function of the type of vehicle used, the period and the place where the vehicle is running, and, give companies the possibility to make reasonable choices. The proposal contains a common method of calculating different costs which would determine the amount of the toll. It also provides for the possibility of cross-financing in railways infrastructures investments in difficult zones (Alps, Pyrénées) and the possibility for Member States to offset the introduction of tolls by reducing the annual vehicle road tax. The new measures should become effective in July 2005.

---

## European Cooperative Society

The Council of Ministers held on 22<sup>nd</sup> July 2003 adopted the statute of the European Cooperative Society (SCE). Companies operating in several Member States will have the possibility of acquiring a single legal status and will no longer be under the obligation to set up a network of subsidiaries. The SCE statute will become effective in 2006. An SCE can be created by either a legal entity or by a physical person, it can be a creation of a transformation of an already existing company. A minimum of five persons and 30 000 euros are necessary to create an SCE. The European Union has about 300 000 cooperative employing 2.3 million people and providing service to 83.5 million members.

How long will it take before a regulation concerning the creation of a European Association is finally established?

---

## Constitution

☞ **The Intergovernmental Conference (IGC)** which will examine the Constitutional draft prepared by the Convention will open on 4<sup>th</sup> October 2003. To date, extremely opposing views are being expressed on the matter, it is thus difficult to predict the outcome of the IGC.

Errata: In the 17<sup>th</sup> July issue of the Constitutional draft, the numbering of certain articles was modified relative to the preceding issue, .../...

aussi convient-il, dans le numéro 133 du bulletin, de remplacer "article III-3" par "article III-6" et "article III-52" par "article III-55". Dans ce même numéro, il convient de lire, au dernier paragraphe "adopter en tant que de besoin", au lieu de "adapter", le reste sans changement.

## Cour de justice

La Cour a été saisie d'une question préjudicielle sur le fait de savoir si des subventions accordées par le Landkreis de Stendal (Allemagne) à la société Altmark Trans GmbH en compensation d'obligations de services publics (OSP) pour le transport local de personnes est conforme aux articles 87 et 77 du traité CE, ainsi qu'au règlement sur les OSP dans le domaine des transports (CEE n°1191/69 modifié CEE n°1893/91).

Dans son arrêt C-280/00, du 24 juillet 2003, la Cour redit qu'une compensation financière qui est seulement la contrepartie d'OSP imposées par un État membre ne présente pas les caractéristiques d'une aide d'État si elle remplit quatre conditions : l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'OSP et celles-ci doivent être clairement définies ; les critères de calcul de la compensation doivent être établis préalablement, de façon objective et transparente ; la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des OSP en tenant compte d'un bénéfice raisonnable ; lorsque la sélection se fait en dehors du cadre d'une procédure de marché public, le niveau de compensation doit être déterminé par comparaison avec les coûts qu'aurait à supporter une entreprise de transport moyenne. La juridiction allemande ne devra vérifier la conformité des subventions avec le traité CE que si le règlement communautaire ne s'applique pas.

Par ailleurs, la Cour dit que toute aide étatique affecte les échanges entre les États membres. Cependant, un État membre peut, en principe, faire une application partielle de la dérogation prévue par le règlement communautaire s'il se rapproche, ainsi, des objectifs communautaires. Cette dérogation ne peut, toutefois, être que partielle et doit respecter le principe de sécurité juridique, son usage doit être clairement délimité.

Cet arrêt appelle plusieurs observations : *la* Cour ne suit pas les conclusions de l'Avocat général qui avait estimé que le financement des obligations de service public constituait une aide publique au sens du droit communautaire (cf. bulletin 120) *que* va faire la Commission qui avait considéré que les conclusions de l'Avocat général étaient de nature à pouvoir remettre en cause la jurisprudence en matière d'aides d'État et avait proposé au Conseil de Copenhague de décembre 2002, d'attendre que la jurisprudence de la Cour soit consolidée pour "finaliser un texte sur la question des compensations de service public qui procure la sécurité juridique attendue" (cf. bulletins 104 et 119) ? *et* cet arrêt ne clarifie pas tout.

Dans une période où la complexification et l'incertitude de la jurisprudence montrent la nécessité d'un règlement communautaire pour affermir les principes de financement des OSP et en garantir la pérennité, il appartient au législateur, sur proposition de la Commission, de procéder aux clarifications nécessaires.

hence in bulletin 133 "article III-3" should be replaced by "article III-6" and "article III-52" by "article III-55". In the same bulletin in the last paragraph it should be read "adopt as required" instead of "adapt", everything else remains unchanged.

## Court of Justice

The Court was called upon to decide on preliminary issue, to determine whether the granting of subventions by Landkreis de Stendal (Germany) to Altmark Trans GmbH Company as a compensation for Public Service Obligation (PSO) in the local passenger transport was in conformity with articles 87 and 77 of the EC treaty, as well as with the regulation on the PSO in the domain of transports (CEE n°1191/69 CEE n°1893/91).

In its judgement, C-280/00 of 24<sup>th</sup> July 2003, the court repeated that a financial compensation which is only being awarded against a PSO imposed by a Member state does not constitute State aid if it meets four conditions: the recipient undertaking must actually have public service obligations to discharge and those obligations must be clearly defined; the parameters on the basis of which the compensation is calculated must be established in advance in an objective and transparent manner; the compensation cannot exceed what is necessary to cover all or part of the costs incurred in the discharge of the PSO, taking into account the relevant receipts and a reasonable profit; where the undertaking is not chosen in a public procurement procedure, the level of compensation must be determined by a comparison with the costs which a typical transport undertaking would incur. The German court will have to examine whether the subsidies in question were granted in conformity with the rules of the EC Treaty on State aid only if Community regulation concerned is not applicable.

Further, the Court held that any State aid affects trade exchanges between Member States. However, a Member State can make partial application of the exception provided for in the Community regulation if by so doing it comes closer to the objectives of the Community. This exception can only be partial and must respect the principle of legal certainty, its application must be clearly delimited.,

This decision calls for a number of observations: *the* court does not follow the conclusions drawn by the Public Prosecutor who had considered that, as far as the Community law is concerned, the funding of public service obligations represented State aid (cf. bulletin 120) *what* will be the position of the Commission which had previously held that the Public Prosecutor's conclusions were likely to question the case law in State aid matters and had proposed, at the Copenhagen Council in December 2002, to wait for the strengthening of the Court's case law before "finalising a text on the question of public service compensations, which would provide the expected legal certainty (cf. bulletin 104 and 119)? This decision does not clarify everything.

In a period during which the complexity and the uncertainty of case law show the necessity for a Community regulation to reinforce the principles of PSO funding and to ensure its sustainable duration, it is up to the legislature, following a proposal from the Commission, to provide the necessary clarifications.

**NOUVELLES-NEWS-EUROPE** est édité par le Comité européen de liaison sur les Services d'intérêt général, *is published by the European Liaison Committee on Services of General Interest*, 66 rue de Rome, F - 75008 PARIS. Tel : (33-1) 43 71 20 28. E-mail <celsig@celsig.org> Directeurs de publication, *Publishers* : Pierre Bauby et *and* Jean-Claude Boual. Rédactrice en chef, *chief editor* : Katherine Varin. Traduction, *translation* : Jeremiah Chiumia. Diffusé exclusivement Email. *Distributed E-mail exclusively*. Abonnement 1 an : 100 € *Subscription for 1 year: €100*. Bulletin d'abonnement sur demande. *Subscription form available on request*.