



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.5.2003
COM(2003) 270 definitief

GROENBOEK

OVER DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG

(Door de Commissie ingediend)

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|----|
| Inleiding | 3 |
| 1. Achtergrondinformatie | 7 |
| 1.1. Definities en terminologie | 7 |
| 1.2. Een veranderende en cruciale rol voor de overheid | 8 |
| 2. Reikwijdte van de communautaire maatregelen | 9 |
| 2.1. Welk soort subsidiariteit? | 9 |
| 2.2. Sectorspecifieke wetgeving en algemeen wettelijk kader | 14 |
| 2.3. Economische en niet-economische diensten | 15 |
| 3. Naar een communautair concept van diensten van algemeen belang? | 17 |
| 3.1. Een gemeenschappelijke reeks verplichtingen | 17 |
| 3.1.1 Universele dienst | 17 |
| 3.1.2 Continuïteit | 18 |
| 3.1.3 Kwaliteit van de dienst | 19 |
| 3.1.4 Betaalbaarheid | 19 |
| 3.1.5 Gebruikers- en consumentenbescherming | 20 |
| 3.2. Verdere specifieke verplichtingen | 21 |
| 4. “Good Governance”: Organisatie, financiering en evaluatie | 25 |
| 4.1. Definitie van verplichtingen en keuze van de organisatie | 25 |
| 4.2. Financiering van diensten van algemeen belang | 28 |
| 4.3. Evaluatie van diensten van algemeen belang | 31 |
| 5. Diensten van algemeen belang en de uitdaging van de mondialisering | 33 |
| 5.1. Handelsbeleid | 33 |
| 5.2. Ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid | 34 |
| 6. Operationele conclusie | 34 |
| Overzicht van alle voor discussie voorgelegde vragen | 36 |

BIJLAGE

| | |
|---|----|
| Openbardienstverplichtingen en instrumenten van het Gemeenschapsbeleid op het terrein van diensten van algemeen economisch belang | 39 |
|---|----|

INLEIDING

1. De Europese Unie heeft een keerpunt in haar geschiedenis bereikt. Enerzijds bereidt zij zich voor op een uitbreiding zonder weerga en anderzijds – in de context van de Conventie – op een herformulering van haar taken en de werkwijze van haar instellingen binnen een nieuw constitutioneel verdrag. Voorts heeft zij het initiatief genomen tot een ontwikkelingsstrategie, gebaseerd op de synergie tussen economische en sociale hervormingen, waarbij ook de aspecten duurzaamheid en aandacht voor het milieu een rol spelen.
2. In dit verband is een steeds belangrijker rol voor de *diensten van algemeen belang* weggelegd: deze maken deel uit van de waarden die de Europese samenlevingen gemeen hebben en zijn een essentiële schakel in het Europese maatschappelijke model. De rol ervan is van onmisbaar belang om de leefkwaliteit van alle burgers te verbeteren en sociale uitsluiting en isolatie te overwinnen. Gezien het belang ervan voor de economie en de productie van andere goederen en diensten, is de efficiëntie en kwaliteit van deze diensten een belangrijke factor voor het concurrentievermogen en een grotere cohesie, met name voor het aantrekken van investeringen in achterstandsgebieden. Het doeltreffende en niet-discriminerende aanbod van diensten van algemeen belang is ook een voorwaarde voor het soepele functioneren van de interne markt en voor de verdere economische integratie binnen de Europese Unie. Verder zijn deze diensten een pijler van het Europese burgerschap, omdat zij deel uitmaken van de rechten van de Europese burgers en de mogelijkheid bieden om in het kader van “good governance” een dialoog met de overheden aan te gaan.
3. Tegen de achtergrond van de toetreding van de nieuwe lidstaten is de garantie van efficiënte en kwalitatief hoogwaardige diensten van algemeen belang en met name de ontwikkeling van de netwerkindustrieën en de wijze waarop deze onderling verbonden zijn onontbeerlijk voor de bevordering van integratie, het algemene welbevinden van de burgers en als bijdrage om mensen doeltreffend gebruik te laten maken van hun fundamentele rechten. Ook hebben verscheidene nieuwe lidstaten het afgelopen decennium de overgang doorgemaakt naar een markteconomie en hun burgers moeten overtuigd worden van het belang dat de Unie eraan hecht dat iedereen toegang heeft tot diensten van algemeen belang.
4. De diensten van algemeen belang spelen een sleutelrol bij het politieke debat. Sterker nog, zij houden rechtstreeks verband met de allesoverheersende vraag welke rol de overheid binnen de markteconomie speelt door enerzijds een soepele marktwerking en de naleving van de regels door alle betrokken partijen te garanderen en anderzijds het algemene belang, met name door te voorzien in fundamentele behoeften en de openbare dienstverlening in stand te houden, indien de markt het laat afweten.
5. In de beginjaren van de Gemeenschappen leidde de doelstelling van de economische integratie tot een gericht streven naar het slechten van de handelsbelemmeringen tussen de lidstaten. Vooral sinds de tweede helft van de jaren '80 van de vorige eeuw zijn een aantal sectoren, waarin hoofdzakelijk of in ieder geval ook diensten van algemeen belang werden verleend, geleidelijk opengesteld voor concurrentie. Dit gold voor de telecommunicatie, postdiensten, vervoer en energie. Deze liberalisering stimuleerde de modernisering, onderlinge verwevenheid en integratie van deze sectoren. Hierdoor nam het aantal concurrenten toe en deden zich prijsdalingen voor, met name in de sectoren en landen, waarin de liberalisering al eerder was begonnen.

Het huidige feitenmateriaal laat weliswaar nog geen beoordeling toe van de langetermijneffecten van de openstelling van de diensten van algemeen belang voor concurrentie toe, maar de thans beschikbare gegevens leveren geen aanwijzingen voor de stelling dat de liberalisering een negatief effect op het globale functioneren ervan heeft gehad, tenminste niet voor zover het de betaalbaarheid en het verrichten van de universele dienst betreft. De Gemeenschap heeft altijd een “geleide” liberalisering voorgestaan, d.w.z. een geleidelijke openstelling van de markt die gepaard ging met maatregelen ter bescherming van het algemene belang, met name door middel van het concept van de universele dienst, om de toegang voor iedereen, ongeacht economische, maatschappelijke of geografische omstandigheden, tot een dienst van een bepaalde kwaliteit tegen een betaalbare prijs te waarborgen. Hierbij zette de Gemeenschap zich in het bijzonder in voor adequate normen voor grensoverschrijdende diensten, die op nationaal niveau alleen niet in toereikende mate gereguleerd kunnen worden.

6. De aanvankelijke vrees dat de openstelling van de markt een negatieve invloed zou hebben op het werkgelegenheidsniveau of op het verrichten van diensten van algemeen economisch belang zijn tot nu toe ongegrond gebleken. Over het algemeen zijn de diensten door de openstelling van de markt betaalbaarder geworden. Voor de consumenten met de laagste inkomens is het inkomenspercentage dat benodigd is voor de betaling van een standaardpakket van telefoongesprekken tot een standaardhoeveelheid elektriciteitsgebruik tussen 1996 en 2002 in de meeste lidstaten bijvoorbeeld gedaald. De gevolgen van de openstelling van de markt zijn meestal ook positief uitgevallen voor de nettowerkgelegenheid. Het banenverlies, vooral in voormalige ondernemingen met een monopoliepositie, is meer dan goedgemaakt door de banencreatie dankzij de groei van de markt. Volgens de beschikbare schattingen heeft de liberalisering van de netwerkindustrieën geleid tot het ontstaan van bijna één miljoen arbeidsplaatsen in de gehele Europese Unie¹.
7. Toch ontstonden er ondanks deze resultaten na de eerste stappen in de richting van de liberalisering een aantal misverstanden. De Commissie heeft herhaaldelijk haar best gedaan het desbetreffende communautaire beleid te verduidelijken. In een eerste horizontale mededeling in 1996² lichtte zij toe hoe de wisselwerking tussen de communautaire maatregelen op de terreinen concurrentie, vrij verkeer en openbare dienstverlening de burgers ten goede komt. Deze mededeling bevat eveneens het voorstel om de bevordering van de diensten van algemeen belang toe te voegen aan de doelstellingen van het Verdrag. Deze mededeling werd aangepast in 2000³ met de bedoeling de rechtszekerheid van de dienstverleners ten aanzien van de toepassing van de regels inzake mededinging en de interne markt te vergroten. In 2001 werd aan deze beide mededelingen een verslag aan de Europese Raad van Laken toegevoegd⁴. In dit verslag wordt ingegaan op de bezorgdheid over de vraag in hoeverre de verantwoordelijke marktdeelnemers economisch levensvatbare openbare diensten kunnen leveren. Gewezen wordt op de krachtens artikel 86, lid 2, van het Verdrag⁵

¹ De interne markt – Tien jaar zonder grenzen, SEC(2002) 1417, 7.1.2003

² «De diensten van algemeen belang in Europa», PB nr. C 281, 26.9.1996, blz.3

³ «Diensten van algemeen belang in Europa», PB nr. C 17, 19.1.2001, blz. 4

⁴ COM(2001) 598 def., 17.10.2001

⁵ Artikel 86, lid 2, bepaalt: «*De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang ... vallen onder de regels van dit Verdrag, met name de mededingingsregels, voorzover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde*

geboden waarborgen, de communautaire maatregelen en de verantwoordelijkheid van de lidstaten, met name in verband met de definitie van openbardienstverplichtingen. Daarnaast heeft de Commissie pogingen in het werk gesteld om aan de hand van sectorale en horizontale evaluaties een beter beeld te verkrijgen van het functioneren van de sectoren.

8. Intussen is het debat voortgegaan en is het accent verschoven. Het Verdrag van Amsterdam erkent de plaats die de diensten van algemeen economisch belang in de gemeenschappelijke waarden van de Unie innemen⁶. Ook draagt het de Gemeenschap en de lidstaten “in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden” op er zorg voor te dragen dat deze diensten goed functioneren. In het Protocol betreffende het publieke-omroepstelsel wordt met klem gesteld dat het publieke-omroepstelsel in de lidstaten rechtstreeks verband houdt met de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving en met de noodzaak pluralisme in de media te behouden. Daarnaast erkent en waarborgt de Unie in het Handvest van de grondrechten⁷ het recht van de burger op toegang tot diensten van algemeen economisch belang. Deze nieuwe bepalingen zijn belangrijke factoren bij de totstandkoming van de Europese eenwording: van de economische sfeer tot bredere kwesties in verband met het Europese maatschappijmodel, het concept van het Europees burgerschap en de betrekkingen tussen de individuele burger van de Unie en de overheid. Ook doet zich de vraag voor welke middelen in aanmerking komen om ze op doeltreffende wijze uit te voeren. De Commissie is van oordeel dat er een breder en beter gestructureerd debat aan deze vraagstukken dient te worden gewijd. Vanzelfsprekend zullen de lopende werkzaamheden – bijvoorbeeld met betrekking tot de waarden en doelstellingen van de Unie, het vraagstuk van de bevoegdheden of het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel – van de Europese Conventie en de volgende intergouvernementele conferentie hierbij niet uit het oog worden verloren en een stimulerende rol vervullen.
9. Onder de burgers blijven gevoelens van onzekerheid en verontrusting leven waarop ingespeeld moet worden. Volgens het voorstel van het Europees Parlement zou de Commissie een voorstel voor een kaderrichtlijn betreffende diensten van algemeen belang moeten indienen; ook de Raad heeft de Commissie gevraagd zich over deze kwestie te buigen⁸.
10. De situatie van de diensten van algemeen belang, die zowel diensten van algemeen economisch als van niet-economisch belang omvatten, is complex en aan voortdurende veranderingen onderhevig. Het gaat om een breed scala van

bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap»

⁶ Het Verdrag bepaalt in artikel 16: «Onverminderd de artikelen 73, 86 en 87 en gezien de plaats die de diensten van algemeen economisch belang in de gemeenschappelijke waarden van de Unie innemen, alsook de rol die zij vervullen bij het bevorderen van de sociale en territoriale samenhang, dragen de Gemeenschap en de lidstaten er, in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden en binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag zorg voor dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen»

⁷ Artikel 36 van het Handvest bepaalt: «de Unie erkent en eerbiedigt de toegang tot diensten van algemeen economisch belang zoals deze is geregeld in de nationale wetgevingen en praktijken, overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, teneinde de sociale en territoriale samenhang van de Unie te bevorderen»

⁸ Zie ook de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Barcelona, 15 en 16 maart 2002, punt 42, en van de Europese Raad van Brussel, 20 en 21 maart 2003, punt 26

verschillende soorten activiteiten: van bepaalde activiteiten in de grote netwerkindustrieën (energie, postdiensten, vervoer en telecommunicatie) tot gezondheids-, onderwijs- en sociale diensten, met verschillende dimensies (van Europees of zelfs wereldwijd tot zuiver lokaal) en van verschillende aard, namelijk markt- of niet-marktgericht. De organisatie van deze diensten verschilt naargelang de culturele achtergronden, de geschiedenis en geografische omstandigheden van iedere lidstaat en naargelang de kenmerken van de betrokken activiteit, met name afhankelijk van de technologische ontwikkeling.

11. De Europese Unie respecteert deze verscheidenheid en de rol die nationale, regionale en lokale overheden spelen bij de zorg voor het welbevinden van hun burgers en het garanderen van de democratische keuzes ten aanzien van onder meer de kwaliteit van diensten. Deze verscheidenheid verklaart de uiteenlopende mate waarin de Gemeenschap ingrijpt en de inzet van diverse instrumenten. In het kader van haar exclusieve bevoegdheden is ook voor de Unie is een eigen rol weggelegd. Bovendien roepen de diensten van algemeen belang in de gehele Europese Unie een aantal vragen en kwesties op die in gelijke mate gelden voor verschillende diensten en verschillende bevoegde autoriteiten.
12. Het debat waartoe dit groenboek de aanzet wil geven, brengt vragen met zich mee over
 - de reikwijdte van eventuele communautaire maatregelen ter implementatie van het Verdrag, waarbij het subsidiariteitsbeginsel ten volle geëerbiedigd wordt,
 - de uitgangspunten die in een eventuele kaderrichtlijn of een ander algemeen instrument betreffende diensten van algemeen belang vastgelegd zouden kunnen worden en de meerwaarde van een dergelijk instrument,
 - de definitie van “good governance” op het terrein van organisatie, regulering, financiering en evaluatie van diensten van algemeen belang om het concurrentievermogen van de economie te versterken en iedereen een efficiënte en gelijke toegang te verschaffen tot kwalitatief hoogwaardige diensten die aan hun behoeften voldoen,
 - maatregelen die tot een grotere rechtszekerheid zouden kunnen bijdragen en tot een logisch en harmonisch verband tussen de doelstelling van de handhaving van kwalitatief hoogwaardige diensten van algemeen belang en de strikte toepassing van de regels inzake mededinging en de interne markt.
13. Het groenboek bestaat uit vijf hoofdstukken plus een inleiding en een operationele conclusie. Het eerste hoofdstuk bevat enige achtergrondinformatie, het tweede een toelichting van de reikwijdte van communautaire maatregelen op het terrein van diensten van algemeen belang, het derde een aantal uitgangspunten voor een eventueel gemeenschappelijk concept van diensten van algemeen economisch belang op basis van bestaande sectorspecifieke wetgeving. In het vierde hoofdstuk worden kwesties belicht die verband houden met de organisatie, financiering en evaluatie van diensten van algemeen belang en in het vijfde wordt ingegaan op de internationale dimensie van de diensten van algemeen belang. Bij het groenboek is een bijlage gevoegd waarin uitvoeriger een reeks uit sectorspecifieke wetgeving voortvloeiende openbaardienstverplichtingen en de beschikbare beleidsinstrumenten om de naleving van deze verplichtingen te waarborgen worden beschreven.

14. Het groenboek stelt een aantal vragen aan de orde, naar aanleiding waarvan de Commissie gaarne reacties zou ontvangen van belangstellende partijen. Bij dit stuk is in tabelvorm een samenvatting van alle vragen gevoegd.

1. ACHTERGRONDINFORMATIE

1.1. Definities en terminologie

15. Terminologische verschillen, begripsverwarring en uiteenlopende tradities in de lidstaten hebben bij het overleg op Europees niveau tot talrijke misverstanden geleid. In de lidstaten worden in verband met de diensten van algemeen belang verschillende termen en definities gebezigd als gevolg van verschillende historische, economische, culturele en politieke ontwikkelingen. Bij de communautaire terminologie wordt getracht rekening te houden met deze verschillen.
16. De term « *diensten van algemeen belang* » is niet terug te vinden in het Verdrag zelf, maar is in de communautaire praktijk ontleend aan de term « *diensten van algemeen economisch belang* », die wel in het Verdrag gebruikt wordt. Eerstgenoemde term heeft een bredere betekenis dan « *diensten van algemeen economisch belang* » en heeft betrekking op zowel marktgerichte als niet-marktgerichte diensten die de overheid van algemeen belang acht en waarvoor specifieke openbardienstverplichtingen gelden.
17. De term « *diensten van algemeen economisch belang* » wordt gebruikt in de artikelen 16 en 86, lid 2, van het Verdrag. Het wordt niet nader omschreven in het Verdrag of het afgeleid recht. Niettemin wordt er in de communautaire praktijk over het algemeen van uitgegaan dat de term verwijst naar diensten van economische aard, waarvoor de lidstaten of de Gemeenschap op grond van een criterium van algemeen belang openbardienstverplichtingen van toepassing verklaren. Het begrip diensten van algemeen economisch belang betreft dus voornamelijk bepaalde diensten die worden verleend door de grote netwerkindustrieën, zoals het aanbieden van vervoer, postdiensten, energie en communicatie. De term heeft evenwel ook betrekking op alle andere economische activiteiten, waarop openbardienstverplichtingen van toepassing zijn.
18. Het groenboek behandelt voornamelijk, maar niet uitsluitend, kwesties in verband met « *diensten van algemeen economisch belang* », aangezien de aandacht in het Verdrag ook hoofdzakelijk uitgaat naar economische activiteiten. De term « *diensten van algemeen belang* » wordt in dit groenboek alleen gebruikt als de tekst ook betrekking heeft op diensten van niet-economische aard of het niet nodig is om te specificeren of het bij de diensten in kwestie om diensten van al dan niet economische aard gaat.
19. Er wordt op gewezen dat de termen « *diensten van algemeen belang* » en « *diensten van algemeen economisch belang* » niet mogen worden verward met de term « *openbare dienst* ». Deze term is minder nauwkeurig, kan verschillende betekenissen hebben en daarom tot verwarring leiden. Soms verwijst de term naar het gegeven dat een dienst wordt aangeboden aan het publiek, soms wordt ermee aangeduid dat aan een dienst een bijzondere rol in het algemeen belang is toegekend en dan weer heeft deze betrekking op het eigendomsrecht of de rechtspositie van de

entiteit die de dienst verricht⁹. Daarom wordt deze term in dit groenboek niet gebruikt.

20. In dit groenboek wordt de term «*openbare dienstverplichtingen*» gebruikt. Deze term verwijst naar door de overheid aan de dienstverlener opgelegde verplichtingen om te waarborgen dat aan bepaalde doelstellingen van algemeen belang wordt voldaan, zoals bijvoorbeeld op het gebied van het lucht- of spoorweg- en wegvervoer en de energie. Deze verplichtingen kunnen op communautair, nationaal of regionaal niveau gelden.
21. De term «*openbaar bedrijf*» wordt in de regel ook gebruikt om het eigendomsrecht of de rechtspositie van de dienstverlener te omschrijven. Het Verdrag schrijft strikte neutraliteit voor: overeenkomstig het Gemeenschapsrecht doet het niet ter zake of verleners van diensten van algemeen belang publiek of privaat zijn; zij hebben dezelfde rechten en plichten.

1.2. Een veranderende en cruciale rol voor de overheid

22. De markt garandeert een optimale verdeling ten behoeve van de samenleving in het algemeen. De markten kunnen echter niet volledig voorzien in sommige diensten van algemeen belang, omdat de marktprijs te hoog is voor consumenten met geringe koopkracht of omdat de marktprijs de kosten van het verrichten van deze diensten niet dekt. Daarom is het altijd een primaire overheidstaak geweest om te waarborgen dat in dergelijke fundamentele collectieve en kwalitatieve behoeften wordt voorzien en dat diensten van algemeen belang worden gegarandeerd als de krachten van de markt hiertoe niet in staat zijn. Totnogtoe is het cruciale belang van deze taak ongewijzigd gebleven.
23. Wel is er echter de wijze waarop de overheid haar verplichtingen ten opzichte van de bevolking vervult veranderd. De rol van de overheid ten aanzien van de diensten van algemeen belang past zich voortdurend aan de economische, technologische en sociale ontwikkelingen aan. Van oudsher heeft in Europa de overheid een aantal diensten van algemeen belang zelf vervuld. Heden ten dage vertrouwen de overheden de verrichting van dergelijke diensten steeds meer toe aan publieke of particuliere ondernemingen of aan publiek-private partnerschappen (PPP's)¹⁰ en beperken zich tot de formulering van publieke doelstellingen, toezicht op, regulering en – zo nodig – financiering van de diensten.
24. Deze ontwikkeling mag er niet toe leiden dat de overheid afziet van haar verantwoordelijkheid om te waarborgen dat aan de doelstellingen van algemeen belang wordt voldaan. Door middel van adequate reguleringsinstrumenten moeten overheden in staat zijn nationaal, regionaal of lokaal beleid op het terrein van de diensten van algemeen belang en de uitvoering ervan te blijven bepalen. Deze

⁹ Vaak bestaat er verwarring tussen de term «openbare dienst» en de term «*openbare sector*». De term «openbare sector» omvat alle overheidsinstanties plus alle door overheidsinstanties beheerde ondernemingen

¹⁰ De Commissie is voornemens in de tweede helft van 2003 een groenboek over overheidsopdrachten en publiek-private partnerschappen te publiceren. In haar mededeling “Ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnetwerk: vernieuwende financieringsvormen en interoperabele elektronische tolheffing”, COM(2003) 132 def., 23.4.2003, onderzoekt de Commissie PPPs in het licht van de noodzaak om financieringsvormen voor het vervoersnetwerk te vinden

ontwikkeling van zelfvoorziening tot dienstverlening via afzonderlijke entiteiten heeft er evenwel toe geleid dat de organisatie, de kosten en de financiering van deze diensten transparanter zijn geworden. Dit komt tot uitdrukking in een steeds breder debat en een strengere democratische controle van de verschillende manieren waarop diensten van algemeen belang worden verleend en gefinancierd. Door deze toegenomen transparantie is ook de mogelijkheid om financieringsmechanismen te gebruiken om de concurrentie op deze markten te beperken verminderd.

25. Binnen de Europese Unie is dit proces door de totstandkoming van de interne markt in een stroomversnelling geraakt. Tegelijkertijd is de veranderende rol van de overheid ten aanzien van de diensten van algemeen belang van invloed geweest op het communautaire beleid.
26. Het proces van de Europese eenwording heeft nooit enige twijfel doen ontstaan aan het feit dat de primaire verantwoordelijkheid of het vermogen om de benodigde beleidskeuzes betreffende de regulering van de marktactiviteiten te treffen bij de overheid berust. De Commissie wenst deze verantwoordelijkheid te onderstrepen door een Europees debat op gang te brengen over de politieke keuzes die op Europees niveau aangaande de diensten van algemeen belang moeten worden gemaakt. De resultaten van dit debat zullen het uitgangspunt vormen voor toekomstig communautaire beleid op dit terrein.

2. REIKWIJDTE VAN DE COMMUNAUTAIRE MAATREGELEN

27. In dit hoofdstuk worden in verband met de reikwijdte van de communautaire maatregelen drie hoofdkwesties aangesneden:
 - hoe moeten de verantwoordelijkheden op het terrein van de diensten van algemeen belang in het licht van het subsidiariteitsbeginsel tussen de Gemeenschap en de lidstaten, met inbegrip van regionale en lokale overheden, worden verdeeld?
 - moet er bij de communautaire maatregelen worden uitgegaan van een in wezen sectorspecifieke benadering of dient er een algemeen kader te worden geschapen?
 - in hoeverre wordt de reikwijdte van de communautaire maatregelen beïnvloed door het onderscheid tussen economische- en niet-economische diensten?

2.1. Welk soort subsidiariteit?

28. Op het terrein van de diensten van algemeen belang is de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten complex; soms leidt dit tot misverstanden en gevoelens van frustratie bij consumenten, gebruikers en marktdeelnemers.
29. Het Verdrag bevat geen vermelding van het functioneren van diensten van algemeen belang als communautaire doelstelling en kent de Gemeenschap geen bijzondere bevoegdheden toe op het gebied van de diensten van algemeen belang. Tot nu toe

worden deze diensten – behalve in een sectorspecifieke context in de titel over vervoer¹¹ – slechts in twee bepalingen van het Verdrag genoemd:

- Artikel 16 draagt de Gemeenschap en de lidstaten op er, in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden, voor te zorgen dat hun beleid de diensten van algemeen economisch belang in staat stelt om hun taken te vervullen, Het legt een beginsel van het Verdrag vast, maar kent de Gemeenschap geen bijzondere middelen toe om maatregelen te nemen.
- Artikel 86, lid 2, erkent impliciet het recht van de lidstaten om specifieke openbaardienstverplichtingen aan marktdeelnemers op te leggen. Het legt een fundamenteel principe vast, dat garandeert dat diensten van algemeen economisch belang ook binnen de gemeenschappelijke markt kunnen blijven worden verricht en verder ontwikkeld. Verleners van diensten van algemeen belang zijn slechts in zoverre van de regels van het Verdrag vrijgesteld wanneer dit strikt noodzakelijk is voor de vervulling van hun taken ten behoeve van het algemeen belang. Daarom heeft onder voorbehoud van de in artikel 86, lid 2, neergelegde bepalingen in conflictgevallen de vervulling van een openbare dienst voorrang boven de toepassing van de communautaire regels, met inbegrip van de internemarkt- en mededingingsregels¹². Het Verdrag beschermt dus het verrichten van een dienst van algemeen belang, maar niet noodzakelijkerwijze de dienstverlener zelf.

30. Verder erkent en eerbiedigt de Europese Unie overeenkomstig het Handvest van de de grondrechten van de Europese Unie de toegang tot diensten van algemeen economisch belang teneinde de sociale en territoriale samenhang van de Unie te bevorderen¹³.

31. Het is in de eerste plaats aan de bevoegde nationale, regionale en lokale autoriteiten om diensten van algemeen belang te definiëren, organiseren, financieren en controleren. De Gemeenschap beschikt echter ook over een heel aantal algemene bevoegdheden op terreinen die ook van belang zijn voor de diensten van algemeen belang, zoals de interne markt, mededinging, overheidssteun, het vrije verkeer sociaal beleid, vervoer, milieu, gezondheid, consumentenbeleid, transeuropese netwerken, het bedrijfsleven, economische en sociale samenhang, onderzoek, handel, ontwikkelingssamenwerking en belastingen. Door de haar ingevolge het Verdrag toegekende bevoegdheden en taken beschikt de Gemeenschap over een heel scala aan middelen om maatregelen te nemen, waardoor iedereen in de Europese Unie toegang heeft tot diensten van algemeen belang van zeer goede kwaliteit.

Diensten van algemeen belang die verband houden met de taak op het terrein van welzijn en sociale bescherming vallen onmiskenbaar onder de nationale, regionale en lokale bevoegdheden. Toch wordt algemeen de rol van de Gemeenschap bij de bevordering van samenwerking en coördinatie op deze terreinen erkend. De bevordering van de samenwerking van de lidstaten in verband met vraagstukken

¹¹ Zie artikel 73 van het Verdrag

¹² In haar mededeling over diensten van algemeen belang in Europa van 2000 zet de Commissie de drie beginselen uiteen die aan de toepassing van deze bepalingen ten grondslag liggen, te weten de beginselen van neutraliteit, van de vrijheid om te definiëren en van proportionaliteit

¹³ Zie artikel 36 van het Handvest van de grondrechten

betreffende de modernisering van de socialezekerheidsstelsels vormt een bijzonder aandachtspunt voor de Commissie.

32. Ten aanzien van de noodzaak tot en reikwijdte van de communautaire maatregelen en de rol van de lidstaten kunnen er drie categorieën diensten van algemeen belang worden onderscheiden:

(1) Door de grote netwerkindustrieën verleende diensten van algemeen economisch belang

Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw heeft de Gemeenschap zich ingezet voor de geleidelijke openstelling van de markten voor de grote netwerkindustrieën, zoals telecommunicatie, postdiensten, elektriciteit, gas en vervoer, waarbinnen diensten van algemeen economisch belang kunnen worden verleend. Tegelijkertijd heeft de Gemeenschap een uitgebreid regelgevend kader voor deze diensten in het leven geroepen, waarbinnen openbaredienstverplichtingen op Europees niveau zijn vastgesteld en dat aspecten omvat zoals universele dienstverlening, consumenten- en gebruikersrechten en de gezondheid- en veiligheidsproblematiek. Deze sectoren hebben onmiskenbaar een de gehele Gemeenschap omspannende dimensie en vormen een krachtig argument voor de ontwikkeling van het begrip "Europees algemeen belang". Dit wordt ook erkend in titel XV van het Verdrag, op grond waarvan de Gemeenschap een bijzondere verantwoordelijkheid toegekend wordt voor transeuropese netwerken op de terreinen vervoer, telecommunicatie en energie-infrastructuur met de bedoeling om zowel de werking van de interne markt te verbeteren als de sociale en economische samenhang te bevorderen

(2) Andere diensten van algemeen economisch belang

Voor andere diensten van algemeen economisch belang, zoals afvalbeheer, watervoorziening en de publieke-omroepsector bestaat geen uitvoerige regelgeving op communautair niveau. Over het algemeen vallen het aanbod en de organisatie van deze diensten onder de regels inzake de interne markt, mededinging en overheidssteun indien deze diensten van invloed kunnen zijn op het handelsverkeer tussen de lidstaten. Bovendien kunnen specifieke communautaire voorschriften, zoals de milieuwetgeving, van toepassing zijn op bepaalde aspecten van de verrichting van deze diensten.

Voor het lozen of verwijderen van afvalstoffen (zoals het storten van vuil) wordt bijvoorbeeld in de communautaire wetgeving inzake afval het "beginsel van nabijheid"¹⁴ vastgelegd. Krachtens dit beginsel moet afval zo dicht mogelijk bij de plaats waar het is voortgebracht, worden gedeponeerd.

De regulering van televisie-omroepactiviteiten is op communautair niveau gecoördineerd door middel van de richtlijn "Televisie zonder grenzen",¹⁵ met name

¹⁴ Zie met name Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, PB L 194, 25.7.1975, blz. 47, en Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, PB L 30, 6.2.1993, blz. 1

¹⁵ Richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 9 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, PB L 298, 17.10.1989, blz.23

ten aanzien van evenementen van groot belang voor de samenleving, de bevordering van Europese en onafhankelijke producties, reclame en bescherming van minderjarigen. Met het oog op het belang van het publieke-omroepstelsel voor de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving is er een speciaal Protocol betreffende het publieke-omroepstelsel aan het Verdrag van Amsterdam gehecht. In haar mededeling "Beginselen en richtsnoeren voor het audiovisuele beleid van de Gemeenschap in het digitale tijdperk"¹⁶, zet de Commissie regelgevende beginselen betreffende de publieke omroep uiteen. De Commissie heeft haar aanpak verder toegelicht in een mededeling van 17 oktober 2001 betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen¹⁷. Zij houdt met name rekening met het feit dat de audiovisuele sector in de Europese Gemeenschap gekenmerkt wordt door een gemengd systeem van publieke en particuliere omroepen.

(3) *Niet-economische diensten en diensten die het handelsverkeer niet beïnvloeden*

Op communautair niveau bestaan geen specifieke regels voor diensten van algemeen belang van niet-economische aard en diensten die niet van invloed zijn op het handelsverkeer tussen de lidstaten en ook de regels inzake de interne markt, mededinging en overheidssteun van het Verdrag zijn niet op deze diensten van toepassing. Zij vallen echter wel onder de communautaire regels die ook van toepassing zijn op niet-economische activiteiten en activiteiten die niet van invloed zijn op het intracommunautaire handelsverkeer, zoals het fundamentele beginsel van non-discriminatie.

33. Derhalve heeft de Gemeenschap een beleid inzake diensten van algemeen belang ontwikkeld, dat gebaseerd is op meer of minder ingrijpende maatregelen en het gebruik van diverse instrumenten. Enerzijds vormt de totstandbrenging van een sectorspecifiek kader op communautair niveau op zich echter nog geen garantie dat iedereen in de gehele Europese Unie toegang heeft tot efficiënte diensten van zeer goede kwaliteit. Het is de taak van de bevoegde autoriteiten in de lidstaten om de communautaire regels betreffende openbaardienstverplichtingen nader uit te werken en toezicht te houden op de uitvoering ervan. Anderzijds kan de Commissie specifieke directe maatregelen nemen om de communautaire regels op de terreinen van de mededinging en de overheidssteun ten uitvoer te brengen. Hierdoor zou het communautaire optreden een onevenwichtige indruk kunnen maken en zou de geloofwaardigheid ervan uiteindelijk daardoor aangetast worden.
34. In het communautaire wetgeving inzake netwerkindustrieën is door middel van de verplichting tot oprichting van onafhankelijke regelgevende instanties rekening gehouden met de rol van de overheden van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de wetgeving op het gebied van de diensten van algemeen belang. Het Gemeenschapsrecht laat de lidstaten vrij om zelf de gedetailleerde regelingen

¹⁶ COM(1999) 657, 14.12.1999

¹⁷ PB C 320, 15.11.2001, blz. 5. In deze mededeling erkent de Commissie de bijzondere rol van het publieke-omroepstelsel bij de bevordering van de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving, zoals bevestigd bij het protocol bij het Verdrag van Amsterdam. De omschrijving en de keuze en de financiering van de openbare dienst valt onder de bevoegdheid van de lidstaten en zij mogen zelf een breed scala van programma's, waartoe ook amusement en sportevenementen behoren, als openbaardienstopdracht aanwijzen. De Commissie blijft overeenkomstig de in de mededeling vastgelegde criteria verplicht om te controleren op misbruik en op overcompensatie

betreffende de regelgevende instantie vast te stellen. Dit kan dus bijvoorbeeld een bestaande instantie of het voor de sector verantwoordelijke ministerie zijn, een aanpak waarvoor een beperkt aantal lidstaten gekozen heeft. Gebleken is dat deze aanpak in sommige gevallen problemen kan opleveren in verband met de zelfstandigheid van de nationale regelgevende instantie wanneer lidstaten ook eigenaar blijven of zeggenschap blijven behouden over bedrijven in de betrokken sector. Het belang en de permanente, gecompliceerde en steeds nieuwe aard van de regelgevende taken vereisen de expertise en onafhankelijkheid van een sectorspecifieke regelgevende instantie¹⁸. Een dergelijke regelgevende instantie is belangrijk ter aanvulling van de activiteiten van de mededingingsautoriteiten ten aanzien van doelstellingen, sectorale expertise, timing en continuïteit van de interventie. Er is met name een bijzonder belangrijke rol weggelegd voor specifieke regelgevende instanties bij het garanderen van diensten van algemeen belang, het creëren van voorwaarden voor eerlijke concurrentie en het voorkomen van onderbrekingen van de dienst of de voorziening en het waarborgen van een toereikend niveau van consumentenbescherming. Bijna alle lidstaten hebben een dergelijke instantie voor de betrokken sectoren in het leven geroepen. Ook als er een sectorspecifieke regelgevende instantie bestaat, blijft toch de verantwoordelijkheid voor bepaalde regelgevende besluiten dikwijls bij de regering – d.w.z. het bevoegde ministerie – berusten.

35. Voorts stimuleren de communautaire wetgeving en praktijk de samenwerking en uitwisseling van optimale benaderingen tussen de regelgevende instanties van de lidstaten onderling en tussen hen en de Commissie. Terwijl de oprichting van nationale regelgevende instanties grotendeels gerealiseerd is, heeft er nog geen brede discussie plaatsgevonden over de oprichting van Europese regelgevende instanties voor diensten van algemeen belang of intensivering van de samenwerking tussen regelgevers van iedere lidstaat (zoals gestructureerde netwerken) en zou dit nieuwe vragen kunnen opwerpen. Een van de doelstellingen betreft de noodzaak om een zekere samenhang van de nationale benaderingen op regelgevend terrein te bewerkstelligen ter vermijding van verstoringen als gevolg van verschillende benaderingen die van invloed zouden kunnen zijn op de goede werking van de interne markt. Ook moet de organisatie van deze diensten verbeterd worden.

36. De volgende vragen worden aan de orde gesteld:

- (1) dient de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige diensten van algemeen belang toegevoegd te worden aan de doelstellingen van de Gemeenschap? Dienen aan de Gemeenschap extra wettelijke bevoegdheden op het gebied van de diensten van algemeen belang van economische en niet-economische aard te worden toegekend?
- (2) moet de taakverdeling tussen het communautaire niveau en de overheden in de lidstaten worden verduidelijkt? Is het wenselijk het concept van de diensten zonder gevolgen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten duidelijker te

¹⁸ Besluit van de Commissie van 29 juli 2002 tot oprichting van de Europese Groep van regelgevende instanties voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, PB 30.7.2002, L 200/38 bevat een definitie van een sectorspecifieke regelgevende instantie: «In dit besluit wordt verstaan onder: "betrokken nationale regelgevende instantie": de overheidsinstantie die in elke lidstaat is opgericht om toezicht te houden op de dagelijkse interpretatie en toepassing van de richtlijnen inzake elektronische communicatienetwerken en -diensten als gedefinieerd in de "kaderrichtlijn"»

omschrijven? Zo ja, hoe moet dit dan gebeuren?

- (3) zijn er (andere dan de onder punt 32 vermelde grote netwerkindustrieën) diensten, waarvoor een communautair regelgevend kader zou moeten worden vastgelegd?
- (4) dient het institutionele kader te worden verbeterd? Hoe zou dit moeten gebeuren? Wat dienen de respectieve taken van de mededingings- en regelgevende instanties te zijn? Is een Europese regelgever of zijn geheel Europa omvattende, gestructureerde netwerken van nationale regelgevers wenselijk?

2.2. Sectorspecifieke wetgeving en algemeen wettelijk kader

- 37. Totnogtoe is de Gemeenschapswetgeving inzake diensten van algemeen belang gericht op specifieke sectoren. Op deze wijze is er een grote hoeveelheid sectorspecifieke wetgeving voor diverse netwerkindustrieën tot stand gekomen, zoals elektronische communicatie, postdiensten, gas en elektriciteit en vervoer, waarbinnen diensten van algemeen economisch belang verleend kunnen worden. Gezien de opgedane ervaringen deed zich de vraag voor of er een gemeenschappelijk Europees kader diende te worden ontwikkeld met het oog op de samenhangende tenuitvoerlegging van de aan artikel 16 van het Verdrag ten grondslag liggende uitgangspunten op communautair niveau. De Commissie heeft in verband hiermee de Europese Raad in Laken toegezegd te zullen zoeken naar een optimaal instrument om – in nauwe samenhang met alle communautaire beleidsterreinen – de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige diensten van algemeen belang in de Europese Unie te waarborgen.
- 38. Door middel van een algemene regeling zouden de doelstellingen en beginselen van alle of verscheidene soorten diensten van algemeen belang, die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, kunnen worden beschreven, verduidelijkt en geconsolideerd. Een dergelijke regeling zou als basis kunnen dienen voor verdere sectorale wetgeving, door middel waarvan de in het kaderregeling geformuleerde doelstellingen uitgevoerd zouden kunnen worden, waardoor de interne markt op dit terrein vereenvoudigd en geconsolideerd kan worden.
- 39. Het communautaire “acquis” zou op basis van gemeenschappelijke elementen van de huidige sectorspecifieke wetgeving geconsolideerd kunnen worden; dit zou bijdragen tot een samenhangende benadering binnen de verschillende sectoren van de diensten van algemeen belang. Ook zou een consolidatie van onmiskenbaar symbolisch belang zijn, omdat zo de aanpak van de Gemeenschap en het bestaan van een communautair concept van diensten van algemeen belang kan worden verduidelijkt. Voorts zou een consolidatie de nieuwe lidstaten kunnen helpen hun regelgevende strategieën op dit terrein te ontwikkelen.
- 40. Toch zou een dergelijke aanpak ook zijn beperkingen hebben: een kaderregeling met gemeenschappelijke doelstellingen en uitgangspunten zou een algemene strekking hebben, aangezien hierbij verschillende diensten met zeer uiteenlopende kenmerken onder één noemer zouden moeten worden gebracht. Om de huidige niveaus van bescherming te kunnen handhaven, zou zij moeten worden aangevuld met sectorspecifieke wetgeving met meer gedetailleerde bepalingen, waarin ingegaan zou worden op de bijzondere kenmerken van de diverse diensten van algemeen belang.

Bovendien biedt artikel 16 geen rechtsgrondslag voor de invoering van een specifieke regeling. Afhankelijk van de inhoud van de regeling, zouden andere bepalingen van het Verdrag als juridische basis kunnen dienen. Artikel 95 zou hiervoor kunnen worden gebruikt, maar een op deze bepaling berustende kaderregeling zou beperkt blijven tot diensten van algemeen *economisch* belang, die van invloed zijn op het intracommunautaire handelsverkeer. Dit zou betekenen dat vele belangrijke sectoren als gevolg van hun niet-economische aard of het geringe effect op het handelsverkeer buiten het toepassingsgebied van de regeling zouden vallen. Als communautaire wetgeving voor dergelijke sectoren wenselijk wordt geacht, zou een verdragswijziging wellicht de beste mogelijkheid bieden om een passende juridische basis te scheppen.

41. De gemeenschappelijke doelstellingen en uitgangspunten zouden – voor zover het de rechtsvorm betreft – kunnen worden omschreven in een wettelijk instrument (d.w.z. een richtlijn of een verordening) of een niet-wettelijk instrument (aanbeveling, mededeling, richtsnoeren, interinstitutionele overeenkomst). De diverse instrumenten verschillen – nog afgezien van de uiteenlopende juridische consequenties ervan – ook waar het gaat om de vraag in hoeverre de verschillende communautaire instellingen bij de goedkeuringsprocedure betrokken zijn¹⁹.
42. De volgende vragen worden aan de orde gesteld:

- (5) is een algemeen communautair kader voor diensten van algemeen belang wenselijk? Welke toegevoegde waarde zou zo'n kader hebben ten opzichte van de huidige sectorale wetgeving? Op welke sectoren, kwesties en rechten zou het betrekking moeten hebben? Welk instrument zou hiervoor in aanmerking komen (bijvoorbeeld een richtlijn, verordening, aanbeveling, mededeling, richtsnoeren, interinstitutionele overeenkomst)?
- (6) wat voor effect heeft sectorspecifieke regelgeving tot dusverre gehad? Heeft deze tot gebrek aan consistentie geleid?

2.3. ECONOMISCHE EN NIET-ECONOMISCHE DIENSTEN

43. Het onderscheid tussen diensten van economische en diensten van niet-economische aard is van belang, aangezien zij niet onder dezelfde regels van het Verdrag vallen. Zo zijn bijvoorbeeld bepalingen, zoals het beginsel van non-discriminatie en dat van het vrije verkeer van personen, op de toegang tot alle soorten diensten van toepassing. Ook de regels inzake overheidsopdrachten zijn van toepassing op de aan publiekrechtelijke lichamen toegewezen goederen, diensten of werkzaamheden met de bedoeling om diensten van zowel economische als niet-economische aard te verlenen. De regels van het Verdrag inzake het vrij verrichten van diensten, het recht van vestiging, mededinging en overheidssteun zijn evenwel slechts van toepassing op economische activiteiten. Artikel 16 van het Verdrag en artikel 36 van het Handvest van de grondrechten verwijzen eveneens alleen naar diensten van algemeen *economisch* belang.

¹⁹ In dit verband dient erop te worden gewezen dat de juridische instrumenten van de Unie het onderwerp van discussie vormen binnen de Europese Conventie. De artikelen 24-28 van het voorontwerp van een constitutioneel verdrag bevatten een uiteenzetting van het voorgestelde scala van juridische instrumenten

44. Wat betreft het onderscheid tussen diensten van economische en diensten van niet-economische aard: met name een activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt is een economische activiteit²⁰. Daarom kunnen economische en niet-economische diensten binnen dezelfde sector naast elkaar voorkomen en soms zelfs door dezelfde organisatie worden aangeboden. Verder bestaat er wellicht geen markt voor het verlenen van bepaalde diensten voor het publiek, maar niettemin kan er een stroomopwaartse markt zijn waar ondernemingen op basis van een contract met de overheidsinstanties deze diensten verrichten. Op dergelijke stroomopwaartse markten zijn de regels inzake de interne markt, mededinging en overheidssteun van toepassing.
45. Het spectrum van een op een bepaalde markt beschikbare diensten is afhankelijk van technologische, economische en maatschappelijke veranderingen en heeft zich in de loop van de tijd verder ontwikkeld. Als gevolg hiervan is het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten dynamisch en voortdurend aan verandering onderhevig en gedurende de afgelopen decennia hebben steeds meer activiteiten economisch belang gekregen. In het geval van een steeds groter aantal diensten is dit onderscheid vervaagd. In haar mededeling van 2000 heeft de Commissie een aantal voorbeelden van niet-economische activiteiten gegeven²¹. Deze voorbeelden betreffen in het bijzonder aangelegenheden die typisch overheidsprerogatieven zijn, namelijk diensten als nationaal onderwijs en stelsels van verplichte sociale zekerheid en tal van activiteiten die worden uitgevoerd door organisaties die grotendeels een sociale functie vervullen en niet deelnemen aan industriële of commerciële activiteiten. Aangezien het onderscheid niet statisch is, wees de Commissie er in haar verslag aan de Europese Raad van Laken met klem op dat het onmogelijk en onwenselijk was om *a priori* een definitieve lijst op te stellen van alle diensten van algemeen belang die als “niet-economisch” dienen te worden beschouwd»²².
46. Dit snel veranderende en dynamische onderscheid heeft tot dusverre geen problemen voor de Commissie met zich meegebracht, maar heeft toch verontrusting veroorzaakt onder verrichters van niet-economische diensten die meer rechtzekerheid aangaande de voor hen geldende regelgeving wensen.
47. Voorts geeft de toekomst van de – al dan niet met overheidsprerogatieven of gevoelige sectoren als cultuur, onderwijs, gezondheid of welzijnsvoorzieningen verband houdende – niet-economische diensten van algemeen belang aanleiding tot vragen op Europese schaal, zoals de invulling van het Europese samenlevingsmodel. De actieve rol van charitatieve instellingen, vrijwilligers- en humanitaire organisaties vormt een gedeeltelijke verklaring voor het belang dat de Europese burgers aan deze kwesties hechten.
48. De volgende vragen worden aan de orde gesteld:

| |
|---|
| <p>(7) moeten de criteria die worden gehanteerd om te bepalen of een dienst van economische of van niet-economische aard is nader te worden gespecificeerd? Dient de situatie van non-profit organisaties en van organisaties die grotendeels</p> |
|---|

²⁰ Arrest van het Hof van Justitie in de gevoegde zaken C-180-184/98 *Pavel Pavlov e.a. tegen Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten* [2000] Jurispr. I-6451

²¹ PB C 17, 19.1.2001, blz. 4 (nr. 28-30)

²² COM(2001) 589, 17.10.2001 (nr. 30)

sociale functies vervullen nader te worden verduidelijkt?

(8) welke rol is er voor de Gemeenschap weggelegd ten aanzien van de niet-economische diensten van algemeen belang?

3. NAAR EEN COMMUNAUTAIR CONCEPT VAN DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG?

49. Waarschijnlijk is het wenselijk noch mogelijk één enkele alomvattende Europese definitie van diensten van algemeen belang te ontwikkelen. De bestaande Gemeenschapswetgeving inzake diensten van algemeen economisch belang bevat echter een aantal gemeenschappelijke elementen, aan de hand waarvan een nuttig communautair concept van diensten van algemeen economisch belang vastgesteld kan worden. Deze elementen betreffen met name: universele dienstverlening, continuïteit, kwaliteit van de dienstverlening, betaalbaarheid en gebruikers- en consumentenbescherming. Deze gemeenschappelijke aspecten staan voor communautaire waarden en doelstellingen. Zij zijn vertaald in verplichtingen in de relevante wetgevingen en zijn bedoeld om doelstellingen zoals economische efficiëntie, sociale of territoriale samenhang en veiligheid en zekerheid voor alle burgers te waarborgen. Zij kunnen ook naargelang de kenmerken van de betrokken sector worden aangevuld met meer specifieke verplichtingen. Ofschoon zij met name voor bepaalde netwerkindustrieën zijn ontwikkeld, kunnen zij ook voor sociale diensten van belang zijn.

3.1. Een gemeenschappelijke reeks verplichtingen

3.1.1 Universele dienst

50. Het concept universele dienst heeft betrekking op een reeks eisen ten aanzien van het algemeen belang, door middel waarvan gewaarborgd wordt dat bepaalde diensten van een nader gespecificeerde kwaliteit en tegen een in het licht van de specifieke nationale omstandigheden betaalbare prijs beschikbaar zijn voor alle consumenten en gebruikers op het grondgebied van de gehele lidstaat, onafhankelijk van de geografische locatie.²³ Het is met name met het oog op een aantal van de netwerkindustrieën (zoals telecommunicatie, elektriciteit en postdiensten) ontwikkeld. Het concept bepaalt dat iedere burger het recht heeft op toegang tot bepaalde, als onontbeerlijk beschouwde diensten en verplicht sectoren tot de verrichting van een bepaalde dienst onder nadere voorwaarden, zoals onder andere dat de dienst op het gehele grondgebied beschikbaar is. In een geliberaliseerd marktklimaat garandeert een universeledienstverplichting dat iedereen tegen een betaalbare prijs toegang heeft tot de dienst en dat de kwaliteit van de dienst gehandhaafd blijft en, zo nodig, verbeterd wordt.

51. Universele dienstverlening is een dynamisch concept. Hierdoor wordt gewaarborgd dat bij eisen ten aanzien van het algemeen belang rekening wordt gehouden met politieke, sociale, economische en technologische ontwikkelingen en wordt de mogelijkheid geschapen dat deze eisen – voor zover nodig – regelmatig aan de veranderende behoeften van de burgers worden aangepast.

²³ Vgl. artikel 3, punt 1, van Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en –diensten (Universeledienstrichtlijn), PB L 108, 24.4.2002, blz. 51

52. Ook is zij een flexibel concept, dat ten volle verenigbaar is met het subsidiariteitsbeginsel. Als de essentiële principes van de universele dienstverlening op communautair niveau zijn vastgelegd, kan de implementatie ervan aan de lidstaten worden overgelaten, waardoor rekening kan worden gehouden met uiteenlopende tradities en bijzondere nationale of regionale omstandigheden. Voorts is dit concept van toepassing op verschillende marktstructuren en het kan daarom worden gehanteerd tijdens verschillende stadia van liberalisering en openstelling van de markt.
53. De beide laatste decennia is het concept universele dienst uitgegroeid tot een belangrijke en onmisbare pijler van het communautaire beleid inzake diensten van algemeen economisch belang. Hierdoor is het mogelijk geworden om op verschillende terreinen, zoals economische efficiëntie, technologische vooruitgang, milieubescherming, transparantie en verantwoordingsplicht, consumentenrechten en specifieke maatregelen in verband met handicaps, leeftijd of onderwijs, tegemoet te komen aan eisen van algemeen belang. Het concept heeft ook bijgedragen tot een vermindering van de verschillen qua levensomstandigheden en kansen in de lidstaten.
54. De tenuitvoerlegging van het principe van de universele dienstverlening is een complexe en veeleisende taak voor de nationale regelgevende instanties, die dikwijls nog maar kort geleden zijn opgezet en derhalve over nog maar weinig ervaring beschikken. Op communautair niveau is het recht op toegang tot diensten in diverse richtlijnen vastgelegd, maar de Gemeenschapsinstellingen alleen kunnen er niet voor zorgen dat deze rechten in de praktijk volledig worden gegarandeerd. Het gevaar bestaat dat deze in de communautaire wetgeving neergelegde rechten theoretisch blijven, ook al zijn zij formeel omgezet in het nationaal recht.

3.1.2 *Continuïteit*

55. Een aantal diensten van algemeen belang kent een continuïteitsverplichting, d.w.z. dat de dienstverlener verplicht is er zorg voor te dragen dat de dienst zonder onderbreking verricht wordt. Bij sommige diensten kan een ononderbroken dienstverlening alleen al om commerciële redenen voor de dienstverlener van belang zijn en is het daarom wellicht niet noodzakelijk om de exploitant een wettelijke continuïteitsverplichting op te leggen. Op nationaal niveau dient de continuïteitsverplichting niet haaks te staan op het recht van staking voor werknemers en de verplichting de rechtsstaat te eerbiedigen.
56. De verplichting om een doorlopende dienstverlening te garanderen is niet consequent geregeld in de sectorspecifieke communautaire wetgeving. In een aantal gevallen schrijft de sectorspecifieke communautaire wetgeving expliciet een continuïteitsverplichting voor²⁴. In andere gevallen bevat de sectorspecifieke

²⁴ Zo verplicht artikel 3, lid 1, van Richtlijn 97/67/EG de lidstaten ervoor te zorgen dat permanent postdiensten worden aangeboden Vgl. Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, PB L 15 , 21.1.1998, blz. 14

regelgeving geen continuïteitsverplichting, maar machtigt zij de lidstaten wel om dienstverleners een dergelijke verplichting op te leggen²⁵.

3.1.3 *Kwaliteit van de dienst*

57. De vaststelling van, het toezicht op en de handhaving van kwaliteitsverplichtingen door de overheid speelt een sleutelrol bij de regulering van de diensten van algemeen belang.
58. Op het punt van het behoud en de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van de diensten in de geliberaliseerde sectoren heeft de Gemeenschap niet alleen vertrouwd op de marktkrachten. Over het algemeen behoort het bepalen van het kwaliteitsniveau van diensten van algemeen belang tot de bevoegdheid van de lidstaten, maar in sommige gevallen zijn er in het Gemeenschapsrecht kwaliteitsnormen vastgelegd. Het gaat hierbij onder meer om veiligheidsregelingen, de juistheid en transparantie van facturering, geografische dekking of bescherming tegen afsluiting. In andere gevallen zijn de lidstaten gemachtigd of verplicht kwaliteitsnormen vast te stellen. Daarnaast zijn in sommige gevallen de lidstaten verplicht toezicht te houden op de kwaliteitsnormen en de naleving ervan te controleren en informatie over kwaliteitsnormen en de effectieve prestaties van de exploitanten te publiceren. In de wetgeving inzake postdiensten en elektronische communicatiediensten is de regulering van de kwaliteit op communautair niveau het verst ontwikkeld.
59. Voorts heeft de Commissie maatregelen van niet-regelgevende aard genomen ter bevordering van de kwaliteit in de diensten van algemeen economisch belang—waaronder financiële regelingen, vrijwillige Europese normen en uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden. Zo moedigt de Gemeenschap bijvoorbeeld in de gas- en elektriciteitssectoren vrijwillige samenwerking tussen de regelgevers aan.

3.1.4 *Betaalbaarheid*

60. Het concept betaalbaarheid is ontwikkeld in de context van de regulering van de telecommunicatiediensten. Vervolgens werd het ingevoerd in de regelgeving inzake postdiensten²⁶. Op grond van dit concept moeten diensten van algemeen economisch belang tegen een betaalbare prijs verricht worden, zodat deze voor iedereen toegankelijk zijn. Het betaalbaarheidsbeginsel draagt bij tot de verwezenlijking van economische en sociale samenhang binnen de lidstaten.
61. De huidige sectorspecifieke wetgeving bevat geen criteria om betaalbare prijzen vast te stellen. Deze criteria moeten door de lidstaten worden geformuleerd. Criteria op

²⁵ Artikel 3, lid 2 van de elektriciteitsrichtlijn bepaalt "... mogen de lidstaten de elektriciteitsbedrijven openbare-dienstverplichtingen in het algemeen economisch belang opleggen, die betrekking kunnen hebben op de veiligheid, met inbegrip van de continuïteit van de voorziening, regelmaat, kwaliteit en prijs van de leveringen alsmede de bescherming van het milieu. Deze verplichtingen, die duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar moeten zijn, alsmede de eventuele herzieningen daarvan, worden door de lidstaten gepubliceerd en onverwijld aan de Commissie meegedeeld.. ." Vgl. Richtlijn 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, PB L 27, 30.1.1997, blz. 20

²⁶ In verband met de voorgestelde wijziging van de elektriciteits- en gasrichtlijn vormt het bredere concept "redelijke prijsstelling" een punt van discussie

dit terrein dienen bijvoorbeeld gebaseerd te zijn op de penetratiegraad en de prijs van een pakket van basisdiensten in verhouding tot het beschikbare inkomen van specifieke categorieën gebruikers. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de behoeften en mogelijkheden van kwetsbare en gemarginaliseerde groepen. Zodra een aanvaardbare prijs is vastgesteld, dienen de lidstaten er zorg voor te dragen dat deze prijs daadwerkelijk wordt aangeboden door de invoering van een mechanisme voor prijscontrole (bepaling van maximumprijs, geografische prijsgemiddelden) en/of door aan de betrokken personen subsidies te verstrekken.

3.1.5. *Gebruikers- en consumentenbescherming*

62. Evenals in andere economische sectoren zijn binnen de diensten van algemeen belang regels inzake horizontale consumentenbescherming van toepassing. Vanwege het bijzondere economische en maatschappelijke belang van deze diensten zijn er voorts binnen de sectorale communautaire wetgeving specifieke maatregelen opgenomen om tegemoet te komen aan specifieke prioriteiten en behoeften van consumenten en het bedrijfsleven, waaronder het recht van toegang tot kwalitatief hoogwaardige internationale diensten²⁷. Met consumenten- en gebruikersrechten is rekening gehouden in sectorspecifieke wetgeving op het gebied van elektronische communicatie, postdiensten, energie (elektriciteit, gas), vervoer en omroep. In de strategie voor het consumentenbeleid van de Commissie 2002-2006²⁸ gelden diensten van algemeen belang als een van de beleidsterreinen waarop maatregelen moeten worden genomen om een hoog algemeen niveau van consumentenbescherming te kunnen garanderen.
63. De mededeling van de Commissie over diensten van algemeen belang van september 2000²⁹ biedt een aantal uitgangspunten, aan de hand waarvan wensen van gebruikers en consumenten ten aanzien van deze diensten kunnen worden gedefinieerd. Het gaat hierbij om de goede kwaliteit van de diensten, diensten die uit het oogpunt van gezondheidsbescherming en veiligheid van een hoog niveau zijn, transparantie (ten aanzien van bijvoorbeeld tarieven, contracten, de keuze en financiering van de dienstverrichters), keuzemogelijkheid tussen diensten en leveranciers, daadwerkelijke mededinging tussen leveranciers, aanwezigheid van regelgevende instanties, beschikbaarheid van verhaalsmogelijkheden, vertegenwoordiging en actieve participatie van consumenten en gebruikers wat betreft de definitie en evaluatie van diensten en de keuze voor de vorm van betaling. De mededeling onderstreepte dat een garantie van universele toegang, continuïteit, goede kwaliteit en betaalbaarheid sleutelaspecten vormen van een consumentenbeleid op het terrein van de diensten van algemeen belang. Ook werd de noodzaak onderstreept om tegemoet te komen aan de prioriteiten van bredere aard van de burgers, zoals een goede consumentenbescherming, bijzondere behoeften van bepaalde bevolkingscategorieën, zoals mensen met een handicap en lage inkomens en een volledige toegang tot essentiële diensten in afgelegen of ontoegankelijke gebieden.
64. De volgende vragen worden aan de orde gesteld:

²⁷ Zo betreft dit in het geval van het luchtvervoer bijvoorbeeld onder meer maatregelen tegen overboeken en een compensatieregeling voor embarkatieweigering

²⁸ COM(2002) 208; PB C 137, 8.6.2002, blz. 2

²⁹ PB C 17, 19.1.2001, blz. 4

- (9) zijn er andere verplichtingen waarmee in een gemeenschappelijk concept van diensten van algemeen belang rekening moet worden gehouden? In hoeverre zijn de bestaande verplichtingen doeltreffend bij de realisering van doelstellingen inzake sociale en territoriale samenhang?
- (10) dienen al deze of een aantal van deze verplichtingen ook te gaan gelden voor diensten waarvoor dit tot dusverre niet het geval is?
- (11) welke aspecten zouden bij de regulering van deze verplichtingen op communautair niveau moeten worden geregeld en welke zouden aan de lidstaten moeten worden overgelaten?
- (12) zijn deze verplichtingen doeltreffend geïmplementeerd op de terreinen waar zij van toepassing zijn?
- (13) zouden enige of al deze verplichtingen ook kunnen worden toegepast op diensten van algemeen economisch belang van niet-economische aard?

3.2. Verdere specifieke verplichtingen

65. Aan een gemeenschappelijke reeks openbare dienstverplichtingen zouden een aantal sectorspecifieke verplichtingen van algemeen belang een bijdrage kunnen leveren. Onder deze verplichtingen vallen onder meer algemene en technische veiligheid, voorzieningszekerheid, netwerktoegang, interconnectiviteit en pluralisme in de media.

66. Algemene en technische veiligheid

In een snel en ingrijpend veranderende wereld moeten de burgers in de Europese Unie zich veilig voelen en moeten zij ook veilig zijn. Dit is in het licht van een aantal gebeurtenissen van toenemend belang. Vooral na 11 september 2001 is veiligheid voor Europa als geheel zelfs een centraal vraagstuk geworden. Ook diverse andere gebeurtenissen hebben de laatste tijd aan dit gevoel van onzekerheid bijgedragen.³⁰ Daarom behoren technische en algemene veiligheid tot de fundamenteën van het Europese samenlevingsmodel.

Ten aanzien van de veiligheid bestaat er in bijna alle lidstaten een gemeenschappelijke reeks doelstellingen. Met name dienen schade voor en aanslagen op de samenleving te worden voorkomen. De doelstellingen kunnen verscheidene vormen aannemen. In Europa is in de regel getracht om deze doelstellingen door middel van de diensten van algemeen belang te verwerklijken. Traditioneel werden deze door de staat verricht, soms zonder commerciële doeleinden.

De laatste tijd zet de Commissie zich ervoor in om het veiligheidsniveau te vergroten en om op bepaalde gebieden, zoals bijvoorbeeld vervoer en energie, een meer Europese benadering te hanteren. In dit verband verdienen de mededeling van de Commissie over de repercussies van de terroristische aanslagen in de Verenigde

³⁰ Ondergang van de olietanker "Prestige" en de recente uitbraak van SARS

Staten voor de luchtvaartindustrie³¹, haar voorstellen na de diverse grote zeevaartongelukken langs de Europese kusten³² of het recentelijk ingediende pakket voor de ontwikkeling van een communautaire benadering van nucleaire veiligheid³³ vermelding. In deze documenten worden diverse, door Europa als geheel na te streven doelstellingen aan de orde gesteld. Er zijn belangrijke impulsen gegeven aan de versterking van de veiligheid. Voor deze nieuwe aanpak bestaan vele redenen. Zo zijn de problemen gewoonlijk niet tot één land beperkt, zijn internationale overeenkomsten en regels meestal niet bindend en worden de lidstaten soms geconfronteerd met de beperkingen die hun door de communautaire regels zijn opgelegd.

67. *Voorzieningszekerheid*

Een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening veronderstelt een voortdurend en duurzaam aanbod van diensten op de lange termijn. Over het algemeen heeft de ontwikkeling van de interne markt geleid tot een zodanige aanzienlijke verbetering van de voorzieningszekerheid van goederen en diensten dat de markten in kwestie in staat zijn om te concurreren. Toch kan overheidsingrijpen in bepaalde gevallen vereist zijn om de voorzieningszekerheid te verbeteren, met name om het gevaar van onderinvesteringen op de lange termijn in de infrastructuur tegen te gaan en voldoende capaciteit te garanderen.

68. In de energiesector vormde het vraagstuk van de voorzieningszekerheid het onderwerp van een breed publiek debat op communautair niveau op basis van een door de Commissie in 2001 gepubliceerd groenboek³⁴. Het beoogt een debat op gang te brengen met als bedoeling een langetermijnstrategie te formuleren voor de continuïteit van de energievoorziening die erop is afgestemd dat energieproducten ononderbroken beschikbaar zijn tegen voor consumenten en gebruikers betaalbare prijzen, waarbij rekening wordt gehouden met milieuoverwegingen en duurzame ontwikkeling. De Commissie heeft in juni 2002 verslag uitgebracht over de resultaten van dit publieke debat³⁵. Aan de hand van de raadpleging concludeerde de Commissie in haar verslag dat het noodzakelijk is de coördinatie te versterken van de maatregelen die het mogelijk maken de continuïteit van de energievoorziening te waarborgen. Als follow-up diende de Commissie in september 2002 twee voorstellen voor richtlijnen in, door middel waarvan de voorzieningszekerheid van aardolieproducten en aardgas in de Europese Unie verbeterd kan worden³⁶.

³¹ d.d. 10.10.2001

³² Zie behalve de meest recente voorstellen in verband met het ongeluk met de "Prestige" ook de door de Commissie ingediende voorstellen na de ondergang van het schip "Erika" in 1999: COM (2000) 142 en COM (2000) 802

³³ Goedgekeurd op 6 november 2002. Zie met name de mededeling over nucleaire veiligheid (COM 2002) 605 def.

³⁴ Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening, Groenboek, COM(2000) 769, 29.11.2000

³⁵ Eindverslag over het Groenboek "Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening", COM(2002) 321, 29.6.2002

³⁶ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende coördinatie van de maatregelen met betrekking tot de continuïteit van de voorziening met aardolieproducten, PB nr. C 331 E, 31.12.2002, blz. 249; voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende maatregelen tot veiligstelling van de aardgasvoorziening, PB nr. C 331 E, 31.12.2002, blz. 262

69. Enige diensten buiten de energiesector kunnen eveneens aanleiding geven tot vragen in verband met voorzieningszekerheid. Toch is dit probleem over het algemeen niet geregeld in het afgeleid recht van de Gemeenschap. Daarom zou het nuttig kunnen zijn om na te gaan of er nog andere sectoren zijn waar het vraagstuk van de voorzieningszekerheid specifiek aan de orde dient te worden gesteld. Daarbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat bijzondere aanvullende maatregelen ter verbetering van de voorzieningszekerheid over het algemeen extra economische kosten met zich meebrengen en de concurrentie zouden kunnen afremmen. Bij ieder voorstel ter verbetering van de continuïteit van de voorziening moet met zekerheid worden vastgesteld of de daaruit voortvloeiende kosten niet groter zijn dan de verwachte voordelen³⁷.
70. *Netwerктоegang en interconnectiviteit*
- Waar sprake is van een effectieve concurrentie, kunnen marktmechanismen het verrichten van betaalbare diensten van een adequate kwaliteit waarborgen, zodat de noodzaak tot regulerend ingrijpen grotendeels overbodig is. Indien diensten van algemeen economisch belang verricht worden met gebruikmaking van voor iedereen toegankelijke netwerken, heeft de gevestigde onderneming een aanzienlijke concurrentievoorsprong, voornamelijk als gevolg van de omvangrijke verzonken kosten die verbonden zijn aan het aanleggen en onderhouden van alternatieve netwerken. In gevallen waarin concurrenten alleen kunnen opereren als dienstverrichters is toegang tot het netwerk van de gevestigde exploitant onontbeerlijk voor marktdeelname op stroomafwaartse markten. Toch kan zelfs in sectoren waar concurrenten het recht hebben een eigen netwerk aan te leggen netwerktoegang noodzakelijk zijn, zodat geconcurrereerd kan worden met de gevestigde exploitant op stroomafwaartse markten. Als derden niet onder eerlijke en niet-discriminerende voorwaarden toegang zouden kunnen verkrijgen tot bestaande netwerken, zouden *de facto* monopolies blijven bestaan of zou de gevestigde exploitant in de verleiding kunnen komen om de toegangsbeperkingen discriminerend te regelen, waardoor de concurrentie op de stroomafwaartse markt verstoord zou worden. Om klanten meer keuze, betere kwaliteit en lagere prijzen te kunnen bieden en te voldoen aan het mededingingsbeleid en de internemarkt doelstellingen harmoniseert en reguleert de sectorspecifieke communautaire wetgeving voor de op Gemeenschapsniveau geliberaliseerde sectoren de toegang tot de netwerkinfrastructuren.
71. De Gemeenschap heeft verschillende soorten regelgeving ingevoerd voor verschillende netwerkindustrieën en diensten van algemeen belang. Dit is het gevolg van het feit dat deze sectoren van elkaar verschillen en zich in verschillende fases van het liberaliseringsproces bevinden. Zij verschillen met name van elkaar qua rentabiliteit, productiestructuur, kapitaalintensiteit, de dienstverleningsmethoden en vraagstructuur. In sommige sectoren kan de bestaande exploitant verticaal geïntegreerd blijven, maar moet deze netwerktoegang verlenen, zodat concurrenten toegang tot de markt verkrijgen. In de telecommunicatiesector zijn de openbare exploitanten verplicht om over de koppeling van hun netwerken te onderhandelen. Voorts hebben de concurrenten het recht om de infrastructuur van de gevestigde exploitant te benutten. Dit systeem is ook van toepassing in de elektriciteits- en

³⁷ Vgl. Commission Staff Working Paper, Security of supply, The current situation at European Union level, SEC(2002) 243, 28.2.2002

gassector. In de postsector hebben nieuwe marktdeelnemers netwerken opgezet voor de distributie van pakketten zonder toegang aan te vragen tot de infrastructuur van de gevestigde exploitant. In de gevallen waarin sprake is van een verplichting om toegang te verlenen, is de prijsstelling voor de toegang de doorslaggevende factor op het terrein van de regelgeving gebleken.

72. De ervaring leert dat er waarschijnlijk niet één enkele ideale aanpak van de regulering voor netwerktoegang bestaat. Er moet bij elke keuze rekening worden gehouden met de kenmerken van de sector in kwestie. Met het oog hierop heeft de Gemeenschap tot dusverre een sectorspecifieke benadering gehanteerd bij de regulering van de toegang in de netwerkindustrieën. Er kan evenwel worden overwogen of er nuttige lessen kunnen worden getrokken uit een vergelijking tussen de sectoren wat betreft regelgevingsstrategieën en -procedures.

73. *Pluralisme in de media*

Maatregelen ter bescherming van het pluralisme stellen in de regel een limiet vast voor het maximale aantal participaties in mediabedrijven en belemmeren een gelijktijdige cumulatie van zeggenschap over of deelname in mediabedrijven. Beoogd wordt hierdoor de vrijheid van meningsuiting te beschermen en te garanderen dat de media een breed scala aan standpunten en opinies uitdragen, zoals kenmerkend is voor een democratische samenleving.

74. Er dient op te worden gewezen dat de bescherming van het pluralisme in de media in eerste instantie een taak voor de lidstaten is. Op het ogenblik bevat het afgeleid communautair recht geen enkele rechtstreekse bepaling ter bescherming van het pluralisme in de media. Het Gemeenschapsrecht staat de lidstaten echter toe om maatregelen ten behoeve van het pluralisme in de media te nemen. De bestaande communautaire wettelijke instrumenten zijn bedoeld om een zeker economisch evenwicht tussen de marktdeelnemers te garanderen: daarom hebben deze instrumenten betrekking op de media als economische activiteit en niet – of tenminste slechts zeer indirect – op de media als middel om de burger van informatie te voorzien. Al in december 1992 publiceerde de Commissie een groenboek³⁸ om een publiek debat op gang te brengen over de noodzaak tot communautaire maatregelen op dit gebied. Toentertijd heeft het debat niet tot duidelijke operationele conclusies geleid en de Commissie heeft geen formeel initiatief genomen. Tien jaar later is – gegeven de voortschrijdende concentratie van de mediasector en de snelle groei van de elektronische media – de bescherming van pluralisme in de media nog steeds een belangrijke kwestie³⁹. Meningingen over de vraag of de Commissie zich opnieuw nader dient te bezinnen op de noodzaak tot communautaire maatregelen op dit terrein worden tegemoet gezien.

75. De volgende vragen worden aan de orde gesteld:

³⁸ Pluralisme en mediaconcentratie in de interne markt - Beoordeling van de noodzaak van communautair beleid, Groenboek van de Commissie, COM(92) 480, 23.12.1992

³⁹ Zie eveneens het op grond van het Verdrag van Amsterdam een het EG-verdrag gehechte protocol betreffende het publieke-omroepstelsel in de lidstaten

- (14) welke soorten diensten van algemeen belang zouden aanleiding kunnen geven tot problemen in verband met voorzieningszekerheid? Moet de Gemeenschap extra maatregelen treffen?
- (15) dienen er op communautair niveau extra maatregelen te worden genomen ter verbetering van netwerktoegang en interconnectiviteit? Op welke terreinen? Aan welke maatregelen dient te worden gedacht, met name ten aanzien van grensoverschrijdende diensten?
- (16) aan welke andere sectorspecifieke openbardienstverplichtingen moet aandacht worden besteed?
- (17) moet de mogelijkheid om concrete maatregelen te nemen ter bescherming van het pluralisme in de media op communautair niveau worden heroverwogen? Aan welke maatregelen dient te worden gedacht?

4. “GOOD GOVERNANCE”: ORGANISATIE, FINANCIERING EN EVALUATIE

76. Met het oog op grotere duidelijkheid kunnen er ten aanzien van de maatregelen van de overheidsinstanties van de lidstaten inzake de verrichting van diensten van algemeen belang drie aspecten worden onderscheiden:
- de definitie en handhaving van verplichtingen en de keuze van de organisatie,
 - de financiering van diensten van algemeen belang,
 - de evaluatie van diensten van algemeen belang.

4.1. Definitie van verplichtingen en keuze van de organisatie

77. Zoals hierboven vermeld, staat het de nationale, regionale en lokale overheden in de lidstaten in beginsel vrij vast te stellen wat zij verstaan onder een dienst van algemeen belang. Dit laatste recht omvat ook het recht om de verleners van dergelijke diensten verplichtingen op te leggen, vooropgesteld dat deze verplichtingen in overeenstemming zijn met de communautaire regels. Bij ontstentenis van specifieke communautaire wetgeving stellen derhalve in beginsel de lidstaten eisen vast, zoals verplichtingen inzake universele dienstverlening, eisen inzake geografische dekking, kwaliteits- en veiligheidsnormen, gebruikers- en consumentenrechten of milieubescherming.
78. Alleen voor de grote netwerkindustrieën beschikt de Gemeenschap over geharmoniseerde bepalingen betreffende openbardienstverplichtingen en heeft zij gemeenschappelijke voorschriften in specifieke communautaire wetgeving vastgelegd. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de sector elektronische communicatie en de postsector. Toch blijven ook in de gevallen waarin dergelijke geharmoniseerde verplichtingen bestaan, de lidstaten verantwoordelijk voor de nadere uitwerking en de uitvoering ervan in overeenstemming met de bijzondere kenmerken van de sector in kwestie. Over het algemeen belet sectorspecifieke harmonisatie van openbardienstverplichtingen de lidstaten niet om met het Gemeenschapsrecht verenigbare verrekender of aanvullende verplichtingen op te leggen, tenzij dit anders

geregeld is in de harmonisatiemaatregelen⁴⁰. In de sector van de elektronische communicatie kunnen dergelijke verplichtingen niet vanuit de sector worden gefinancierd.

79. De lidstaten kunnen ook ten aanzien van het aanbieden van een dienst van algemeen economisch belang in principe zelf beslissen hoe de dienst wordt verricht, mits de communautaire regels in acht worden genomen. In ieder geval bepalen de desbetreffende communautaire regels inzake de interne markt en de mededinging in hoeverre de markt wordt opengesteld en in welke mate er sprake is van concurrentie in een bepaalde dienst van algemeen economisch belang. Het is aan de overheden ten aanzien van de participatie van de staat in het verrichten van diensten van algemeen belang om te beslissen of zij deze diensten rechtstreeks verlenen via hun eigen bestuursapparaat dan wel deze toevertrouwen aan een derde (publieke of private entiteit)⁴¹.
80. Verrichters van diensten van algemeen economisch belang, met inbegrip van verrichters van interne diensten, zijn ondernemingen en daarom onderworpen aan de mededingingsregels van het Verdrag. Besluiten om bijzondere of exclusieve rechten toe te kennen aan aanbieders van interne diensten of hen op andere manieren te bevoordelen kunnen een inbreuk op het Verdrag vormen, ondanks de gedeeltelijke, door artikel 86 geboden bescherming. Uit jurisprudentie blijkt dat dit met name het geval is wanneer de door de dienstverlener verrichte openbardienstverplichtingen niet nauwkeurig zijn omschreven;⁴² wanneer de dienstverlener kennelijk niet in staat is aan de vraag naar de betrokken dienst te voldoen;⁴³ of wanneer er op een andere manier aan de verplichtingen kan worden voldaan die een minder nadelig effect heeft op de mededinging⁴⁴.
81. Als een overheid van een lidstaat de verlening van een dienst van algemeen belang aan een derde toevertrouwt, moeten bij de selectie van de dienstverlener bepaalde regels en principes in acht worden genomen, zodat voor alle – zowel publieke als particuliere – dienstverleners die potentieel in staat zijn om de desbetreffende dienst te verrichten gelijke voorwaarden gelden. Dit vormt een garantie dat deze diensten tegen de in economisch opzicht gunstigste marktvoorwaarden worden verricht. Binnen het geheel van deze regels en principes behoudt de overheid de vrijheid om de kenmerken van de te verlenen dienst vast te leggen, met inbegrip van voorwaarden betreffende de kwaliteit van de dienst om zo te doelstellingen van het overheidsbeleid te verwezenlijken. Hierbij kunnen twee situaties worden onderscheiden:

⁴⁰ Zo verplicht de postrichtlijn de lidstaten bijvoorbeeld minimaal vijf dagelijkse bestellingen per week ten behoeve van de eindgebruikers te waarborgen. De lidstaten zouden een hoger aantal bestellingen kunnen opleggen of de verplichting tot het leveren van bestellingen nader kunnen specificeren

⁴¹ De Commissie heeft met betrekking tot lokaal vervoer wetgeving voorgesteld op grond waarvan de lidstaten concessieovereenkomsten voor openbare diensten zouden moeten gebruiken. Vgl. Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbare-diensteisen en de gunning van openbare-dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, PB C 151 E, 25.6.2002, blz 246

⁴² Zie het arrest van het Hof in *Silver Line Reisebüro* (C-66/86, arrest van 11.4.89)

⁴³ Zie het arrest van het Hof in *Höfner* (C-41/90, arrest van 23.4.91)

⁴⁴ Zie het arrest van het Hof in *Vlaamse Televisie Maatschappij* (T-266/97, arrest van 8.7.99)

- indien de rechtshandeling door middel waarvan de overheid de verrichting van een dienst van algemeen economisch belang aan een derde toevertrouwt een overeenkomst is ten behoeve van een openbare dienst of openbare werken is, zoals omschreven in de richtlijn betreffende overheidsopdrachten of een concessieovereenkomst voor openbare werken, zoals omschreven in Richtlijn 93/37/EEG,⁴⁵ moet deze aan de bij de desbetreffende richtlijn inzake overheidsopdrachten vastgelegde procedurele verplichtingen voldoen, mits zij een in de betrokken richtlijn voorgeschreven limiet bereikt of daarboven ligt en niet is uitgesloten van het toepassingsgebied ervan.
- indien de rechtshandeling door middel waarvan de overheid de verrichting van een dienst van algemeen economisch belang aan een derde toevertrouwt niet onder de richtlijn inzake overheidsopdrachten valt, dient zij toch te voldoen aan de principes die rechtstreeks uit het EG-Verdrag voortvloeien, met name de bepalingen betreffende het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging. Dit geldt bijvoorbeeld voor openbare overeenkomsten of concessieovereenkomsten voor werken die zich onder de limiet bevinden, voor concessieovereenkomsten voor diensten (d.w.z. overeenkomsten waarbij bepaald wordt dat de dienstverlener tenminste ten dele het recht gegund wordt om de dienst te exploiteren) of voor eenzijdige handelingen waarbij het recht om een dienst van algemeen economisch belang te verrichten toegekend wordt. Deze regels en principes behelzen onder meer gelijke behandeling, transparantie, evenredigheid, wederzijdse erkenning en de bescherming van de rechten van particulieren⁴⁶.

82. De overheidsinstanties kunnen op het gebied van de milieudiensten, met name afvalbeheer, exclusieve rechten toekennen aan organisaties die door producenten zijn opgericht voor de recycling van bepaalde afvalstoffen. Op dergelijke organisaties zijn de mededingingsregels van toepassing. Zij worden vaak opgericht in het kader van innovatieve benaderingen ter voorkoming en recycling van afval, zoals de toepassing van het concept “de verantwoordelijkheid van de producent”. Dit houdt in dat de producenten van de producten waardoor het afval wordt veroorzaakt de financiële verantwoordelijkheid voor het afvalbeheer dragen.
83. De overheden in iedere lidstaat beschikken dus nog steeds over een aanzienlijke autonomie bij de vaststelling en handhaving van openbaredienstverplichtingen en de organisatie van de verrichting van diensten van algemeen belang. Enerzijds biedt dit de lidstaten de mogelijkheid om beleid te formuleren, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke nationale, regionale of lokale omstandigheden. Voor afgelegen of dunbevolkte gebieden moet wellicht een andere benadering worden gehanteerd dan voor centraal gelegen en dichtbevolkte gebieden. Anderzijds kan het ontbreken van specifieke wetgeving leiden tot rechtsonzekerheid en verstoringen van de markt.⁴⁷ Op Europees niveau zijn diverse vormen van samenwerking tussen

⁴⁵ Onafhankelijk van de in het nationaal recht gebruikte definitie

⁴⁶ Vgl. de interpretatieve mededeling van de Commissie over concessieovereenkomsten in het communautaire recht, PB C 121, 29.4.2000, blz. 2

⁴⁷ Zo heeft bijvoorbeeld het ontbreken van specifieke regelgeving binnen de watersector geleid tot zeer verschillende bedrijfsstructuren in de lidstaten. Vgl. WRC/Ecologic, Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community, December 2002, te raadplegen op:

http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/water_sector_report.pdf

nationale regelgevers tot stand gekomen in een streven tot verbetering van de samenhang van het beleid van de lidstaten, maar er bestaat voor geen enkele dienst een Europese regelgevende instantie.⁴⁸ Ook zou een breder proces van uitwisselingen van optimale praktijkvoorbeelden en ervaringen, waarbij niet slechts regelgevers maar ook andere belanghebbende partijen zouden zijn betrokken, nuttig kunnen zijn. De Commissie is van mening dat een breed debat over deze kwesties geboden is.

84. De volgende vragen worden aan de orde gesteld:

- (18) zijn u gevallen bekend waarin de communautaire regels onnodige restricties met zich hebben meegebracht voor de wijze waarop diensten van algemeen belang zijn georganiseerd of openbaredienstverplichtingen op nationaal, regionaal of lokaal niveau zijn gedefinieerd? Zijn u gevallen bekend waarin de wijze waarop diensten van algemeen belang worden georganiseerd of openbaredienstverplichtingen op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden vastgesteld een onevenredige belemmering voor de voltooiing van de interne markt vormt?
- (19) dienen dienstspecifieke openbaredienstverplichtingen op communautair niveau beter te worden geharmoniseerd? Aan welke diensten denkt u in dit verband?
- (20) dient de uitwisseling van optimale praktijkvoorbeelden en benchmarking in verband met vragen betreffende de organisatie van diensten van algemeen belang in de gehele Unie te worden verbeterd? Wie moet hierbij worden betrokken en om welke sectoren moet het gaan?

4.2. FINANCIERING VAN DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG

85. Talrijke diensten van algemeen belang kunnen niet op basis van de marktmechanismen alleen worden aangeboden en er moeten specifieke regelingen worden getroffen om het financiële evenwicht van de dienstverlener te garanderen. Zo kan de markt zelf bijvoorbeeld geen universele toegang of volledige geografische dekking bieden. Momenteel is het de taak van de lidstaten om te zorgen voor de financiering van de diensten van algemeen belang en de extra kosten van het verrichten van deze diensten te berekenen. In sommige gevallen levert de Gemeenschap een bijdrage via medefinanciering van specifieke projecten, bijvoorbeeld via haar structuurfondsen of TEN-programma's.
86. Afhankelijk van bepaalde historisch gegroeide tradities en bijzondere kenmerken van de betrokken diensten hanteren de lidstaten diverse mechanismen om het financiële evenwicht van verleners van diensten van algemeen belang te waarborgen. De

In de richtlijn betreffende een kader voor het waterbeleid, Richtlijn 2000/60/EG, PB L 327, 22.12.2000, blz. 1 worden commerciële aspecten aan de orde gesteld en transparantieregels voor waterdiensten vastgelegd. Artikel 9 van de richtlijn heeft betrekking op prijsbeleid en verplicht de lidstaten in het bijzonder rekening te houden met het beginsel van de kostenterugwinning, met inbegrip van milieukosten en kosten van de hulpbronnen en het beginsel van "de vervuiler betaalt"

⁴⁸

Zie de bijlage voor meer bijzonderheden

financieringsmechanismen waarvan de lidstaten gebruik maken, betreffen onder andere:

- directe financiële ondersteuning uit de overheidsbegroting (bijvoorbeeld subsidies of andere financiële voordelen, zoals belastingverlagingen).
- bijzondere of exclusieve rechten (bijvoorbeeld een wettelijk monopolie).
- bijdragen van marktdeelnemers (bijvoorbeeld een fonds voor de universele dienst).
- bepaling van gemiddeld tarief (bijvoorbeeld een uniform landelijk tarief, ongeacht aanzienlijke verschillen in de kosten van de dienstverrichting).
- op solidariteit berustende financiering (bijvoorbeeld premiebijdragen).

87. Hoewel er verschillende vormen van financiering naast elkaar blijven bestaan, valt er de afgelopen decennia toch een duidelijke tendens te bespeuren: de lidstaten zijn steeds meer afgestapt van het verlenen van exclusieve rechten voor het aanbieden van diensten van algemeen belang en hebben de markten voor nieuwe deelnemers opengesteld. Hierdoor moest worden overgestapt op andere vormen van financiële ondersteuning, zoals de instelling van bijzondere, door de marktdeelnemers gefinancierde fondsen of rechtstreekse financiering uit de begroting, een financieringsvorm die de minste verstoringen teweegbrengt⁴⁹. Deze vormen van financiering hebben de diensten van algemeen belang en de eraan ten grondslag liggende beleidskeuzes transparanter gemaakt en het politieke debat over deze diensten gestimuleerd.

88. Over het algemeen kunnen de lidstaten zelf bepalen van welk stelsel zij gebruik maken voor de financiering van hun diensten van algemeen belang. Zij hoeven er alleen maar op toe te zien dat het mechanisme waarvoor zij gekozen hebben de werking van de interne markt niet te veel verstoort. Met name kunnen de lidstaten openbaredienstvergoedingen toekennen, die voor het functioneren van een dienst van algemeen economisch belang noodzakelijk is. De regels betreffende overheidssteun verbieden slechts overcompensatie. Met het oog op meer rechtszekerheid en transparantie bij de toepassing van overheidssteunregels op de diensten van algemeen belang kondigde de Commissie in haar verslag aan de Europese Raad in Laken aan voornemens te zijn een kader ten behoeve van voor diensten van algemeen economisch belang toegekende overheidssteun in het leven te roepen en vervolgens, voor zover de bij de toepassing van dit kader opgedane ervaringen dit rechtvaardigden, een groepsvrijstellingsverordening op het terrein van de diensten van algemeen economisch belang goed te keuren. Op het ogenblik wordt er gewerkt aan richtsnoeren betreffende de toepassing van overheidssteunregels op diensten van algemeen economisch belang⁵⁰.

89. In enige gevallen bevat sectorspecifieke wetgeving bepalingen voor de financiering van de extra kosten van openbaredienstverplichtingen. In verband met de

⁴⁹ Zie: Liberalisation of Network Industries, Economic implications and main policy issues, European Economy nr. 4, 1999

⁵⁰ Verslag over de stand van de werkzaamheden in verband met de richtsnoeren betreffende staatssteun en diensten van algemeen economisch belang, 13.12.2002

elektronische communicatie verplicht de sectorspecifieke wetgeving de lidstaten af te zien van alle bijzondere of exclusieve rechten; zij biedt evenwel de mogelijkheid tot oprichting van een fonds om extra kosten van universeledienstverlening uit de bijdragen van de marktdeelnemers te betalen.⁵¹ De postrichtlijn voorziet voor de *postdiensten* een duidelijk afgebakend postmonopolie en de oprichting van een fonds voor de universeledienstverlening om de postdienst te kunnen financieren.⁵² Voor het *luchtvervoer* kunnen de lidstaten bij open aanbesteding een tijdelijke exclusieve vergunning aanbieden om op bepaalde routes geregelde luchtdiensten te waarborgen indien de markt niet een toereikende dienst biedt.⁵³ Voor het *openbaar vervoer* heeft de Gemeenschap regels voor de berekening van de compensatie vastgelegd⁵⁴.

90. Internemarkt-, mededingings- en overheidssteunregels hebben tot doel te voorkomen dat aan verleners van diensten van algemeen economisch belang toegekende financiële ondersteuning niet de mededinging en de werking van de interne markt verstoort. Ook de sectorspecifieke wetgeving is alleen bedoeld om te waarborgen dat de financieringsmechanismen van de lidstaten een zo gering mogelijk storend effect hebben op de mededinging en de markttoegang bevorderen. Als gevolg hiervan biedt het Gemeenschapsrecht in het bijzonder de mogelijkheid tot selectieve markttoegang.
91. Andere gangbare criteria voor de keuze voor een financieringsmechanisme, zoals de efficiëntie en herverdelingseffecten ervan, worden thans in het Gemeenschapsrecht buiten beschouwing gelaten. Ook is er geen bijzondere aandacht uitgegaan naar de gevolgen van het geselecteerde mechanisme voor de langetermijninvesteringen van de verleners van diensten en infrastructuur en de voorzieningszekerheid.
92. In dit stadium acht de Commissie het opportuun een debat op gang te brengen over de vraag of deze criteria tot de conclusie zouden kunnen leiden dat aan bepaalde financieringsmechanismen de voorkeur dient te worden gegeven en of de Gemeenschap maatregelen ten gunste van bepaalde financieringsmechanismen zou moeten nemen.
93. De volgende vragen worden aan de orde gesteld:

- (21) zijn u voorbeelden bekend waarin het Gemeenschapsrecht, en met name de toepassing van de regels inzake overheidssteun, de financiering van diensten van algemeen belang heeft belemmerd of tot inefficiënte keuzes heeft geleid?
- (22) verdient vanuit het oogpunt van transparantie, verantwoordingsplicht, efficiëntie,

⁵¹ Artikel 13 van Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en –diensten (Universeledienstrichtlijn), PB L 108, 24.4.2002, blz. 51

⁵² Artikelen 7 en 9, lid 4, van Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, PB L 15, 21.1.1998, blz.14, gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG van het Europees Parlement en de Raad, PB L 176, 5.7.2002, blz. 21

⁵³ Artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes, PB L 240, 24.8.1992, blz. 8

⁵⁴ 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, PB L 156, 28.6.1969, blz. 1, zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EEG) 1893/91 van de Raad, PB L 169, 29.6.1991, blz. 1

herverdelingseffecten of concurrentie een bepaalde wijze van financiering de voorkeur? Zo ja, dient de Commissie dan passende maatregelen hiertoe te nemen?

(23) zijn er sectoren en/of omstandigheden waar markttoegang in de vorm van afroming ondoeltreffend zou zijn en nadelig voor het openbaar belang?

(24) moeten de consequenties en criteria van op solidariteit berustende financiering op communautair niveau verduidelijkt worden?

4.3. Evaluatie van diensten van algemeen belang

94. Door het veranderende regelgevende en technologische klimaat en het steeds grotere effect van communautair beleid op diensten van algemeen belang is de noodzaak tot een degelijke evaluatie van het functioneren van deze diensten op zowel communautair als nationaal niveau duidelijk aan het licht getreden. De beoordeling van deze diensten van algemeen belang is zo belangrijk vanwege de betekenis van deze diensten voor de economie als geheel en voor ieders leefkwaliteit en is nodig om na te gaan of de door de overheid aan de verleners van dergelijke diensten toevertrouwde taken van algemeen belang doeltreffend worden verricht. Een uitvoerige evaluatie bevordert de transparantie en biedt een uitgangspunt voor betere beleidskeuzes en een goed onderbouwd democratisch debat. Hierdoor wordt het mogelijk zowel de economische efficiëntie van een dienst als de effectieve verwezenlijking van andere overheidsbeleidsdoelstellingen te beoordelen. Op communautair niveau is de evaluatie van diensten van algemeen economisch belang cruciaal om ervoor te zorgen dat de doelstellingen inzake sociale en territoriale samenhang en van milieubescherming verwerkelijkt worden. Evaluatie van prestaties kan ook bijdragen tot de uitwisseling van optimale benaderingen tussen landen en economische sectoren en vervult een centrale rol bij Europese “good governance”⁵⁵.

95. De afgelopen jaren heeft de Commissie haar werkzaamheden in verband met evaluatie op het terrein van diensten van algemeen belang uitgebreid en een evaluatiestrategie ontwikkeld, die op drie soorten beoordeling is gebaseerd:⁵⁶

- de Commissie verricht regelmatige beoordelingen van de op communautair niveau geliberaliseerde netwerkindustrieën (sectorale evaluatie).
- voorts is de Commissie in 2001 begonnen met een jaarlijkse intersectorale evaluatie van de netwerkindustrieën (horizontale evaluatie).
- in de derde plaats voert de Commissie geregeld enquêtes naar de tevredenheid van de consumenten op het gebied van de diensten van algemeen belang uit (bijvoorbeeld Eurobarometer- opiniepeilingen en kwalitatieve enquêtes).

⁵⁵ Europese governance – Een witboek, COM(2001)428, 25.7.2001; Verslag aan de Europese Raad van Laken, COM(2001)598, 17.10.2001

⁵⁶ Verslag aan de Europese Raad van Laken, COM(2001)598, 17.10.2001; Mededeling van de Commissie - Methodologische nota voor de horizontale evaluatie van diensten van algemeen economisch belang, COM(2002)331 def., 18.6.2002

96. De evaluatie van diensten van algemeen belang is een gecompliceerde taak. Een brede evaluatie moet multidisciplinair en veelzijdig van opzet zijn en politieke, economische, sociale en milieu-aspecten (met inbegrip van niet in de prijs doorberekende kosten) omvatten. Ook dient er rekening te worden gehouden met de belangen en opinies van alle betrokken partijen. Het is belangrijk om te weten wat de gebruikers en consumenten (met inbegrip van kwetsbare en gemarginaliseerde groepen) onder goed functioneren van deze diensten verstaan en welke verwachtingen zij voor de toekomst koesteren. Hierom beoogt dit groenboek een discussie aan te zwengelen over de criteria die volgens de opvatting van de belanghebbende partijen aan een evaluatie ten grondslag zouden moeten liggen. In de context van haar horizontale evaluatie heeft de Commissie een methodologie voor de evaluatie van diensten van algemeen belang ingediend.⁵⁷ Zij heeft benadrukt dat haar regelmatige horizontale evaluaties de komende jaren geleidelijk moeten worden ontwikkeld en verbeterd. De enorme verschillen ten aanzien van de beschikbaarheid van gegevens en van de kwaliteit van de gegevens vormt een omvangrijk struikelblok voor een alomvattende evaluatie. Onderzocht moet worden of er mogelijkheden bestaan om de kwaliteit en de beschikbaarheid van gegevens te verbeteren⁵⁸.
97. Op communautair niveau stelt de Commissie evaluatieverslagen op over het functioneren van netwerkindustrieën die diensten van algemeen economisch belang verlenen. Zij legt de resultaten voor aan het Europees Parlement. De Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de regio's en alle andere belanghebbende partijen met de bedoeling om een zo breed mogelijk publiek van informatie te voorzien. De Commissie ter beschikking staande middelen voor het uitvoeren van evaluaties zijn echter beperkt en zij kan geen samenvatting bieden van alle, dikwijls uiteenlopende standpunten van de verschillende betrokken partijen. Daarom dient de wijze waarop de evaluatie op communautair niveau moet worden uitgevoerd en de verantwoordelijkheden moeten worden verdeeld het onderwerp van discussie vormen.
98. Verder is de evaluatie van prestaties op het ogenblik hoofdzakelijk beperkt tot de onder sectorspecifieke communautaire wetgeving vallende netwerkindustrieën. Andere sectoren blijven bij de evaluatiestrategie van de Commissie buiten beschouwing. Overwogen dient te worden in welke gevallen het huidige toepassingsgebied van de communautaire evaluatie uitgebreid zou moeten worden zonder dat het subsidiariteitsbeginsel geschonden wordt.
99. De volgende vragen worden aan de orde gesteld:

- (25) hoe moet de evaluatie van de prestaties van diensten van algemeen belang op communautair niveau opgezet worden? Voor welke institutionele regelingen zou kunnen worden gekozen?
- (26) welke aspecten en criteria zouden bij de communautaire evaluatieprocedures een rol moeten spelen? Welke criteria zouden bij communautaire evaluaties gehanteerd moeten worden? Welke diensten van algemeen belang zouden in het kader van een evaluatie op communautair niveau aan bod moeten komen?

⁵⁷ Mededeling van de Commissie - Methodologische nota voor de horizontale evaluatie van diensten van algemeen economisch belang, COM(2002)331 def., 18.6.2002

⁵⁸ Zie bijlage voor meer bijzonderheden

- (27) Hoe kunnen de burgers bij de evaluatie betrokken worden? Bestaan er goede praktijkvoorbeelden hiervan?
- (28) Hoe kan de kwaliteit van de gegevens ten behoeve van evaluaties verbeterd worden? In hoeverre dienen met name de exploitanten gedwongen te worden om gegevens ter beschikking te stellen?

5. DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG EN DE UITDAGING VAN DE MONDIALISERING

5.1. Handelsbeleid

100. Internationale handelsovereenkomsten, in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en vaak op bilateraal niveau, bevatten bepalingen betreffende diensten die niet bij overheidsgezag (d.w.z. die op commerciële basis of in concurrentie met andere dienstverleners worden verricht) verleend worden. Dergelijke bepalingen hebben betrekking op de uitwisseling van diensten en de voorwaarden waaronder dienstverleners op buitenlandse markten opereren kunnen. In het kader van de Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten (GATS) kan ieder lid zelf beslissen welke dienstensectoren het wenst open te stellen voor buitenlandse dienstverleners (de zogenaamde “bottom-up-benadering”) en onder welke voorwaarden. Voorts erkent de GATS expliciet het soevereine recht van de leden van de WTO om op hun grondgebied economische en niet-economische activiteiten te reguleren bij de verwezenlijking van de overheidsbeleidsdoelstellingen. Iedere overeenkomstsluitende partij behoudt met betrekking tot de onder deze overeenkomsten vallende diensten het recht om de specifieke verplichtingen te bepalen die aan de exploitanten kunnen worden opgelegd. De leden behouden ten volle de mogelijkheid om sectoren van hun GATS-verbintenissen uit te sluiten, waarvan zij van oordeel zijn dat openstelling voor concurrentie een bedreiging zou kunnen vormen voor bijvoorbeeld de beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid van dergelijke diensten. Daarom kunnen de leden de dienst als (publiek of privaat) monopolie handhaven. De onderhandelingen in het kader van de WTO hebben direct noch indirect invloed op de beslissingsvrijheid van de lidstaten om bepaalde ondernemingen al dan niet te privatiseren.
101. De Europese Gemeenschap heeft in dit verband volmondig besloten bindende verbintenissen aan te gaan met betrekking tot bepaalde reeds binnen de interne markt voor concurrentie opengestelde diensten van algemeen belang. Door middel van deze verbintenissen wordt buitenlandse dienstverleners markttoegang verleend tot de Europese Unie tegen dezelfde – of soms restrictievere – voorwaarden als die voor Europese dienstverleners gelden. In de multilaterale context van de WTO aangegane verbintenissen (GATS-verbintenissen) of in bilateraal verband hebben tot dusverre geen invloed gehad op de wijze waarop diensten van algemeen belang geregeld zijn in het Gemeenschapsrecht. Ook hebben zij geen invloed gehad op de wijze waarop zij gefinancierd worden. De meest verstrekkende verplichtingen in dit verband zijn op bilateraal niveau aangegaan en zijn beperkt tot het gebied waarop de communautaire regeling inzake overheidssteun van toepassing is.
102. In het kader van de ontwikkelingsagenda van Doha vinden er nog meer onderhandelingen plaats in verband met de liberalisering van de handel in diensten en regelingen inzake met de handel in diensten verband houdende subsidies. Ook voert de Europese Gemeenschap onderhandelingen over bilaterale

handelsovereenkomsten in de dienstensector. Net zoals voorheen streeft de Europese Gemeenschap in dit verband bij haar benadering van diensten van algemeen belang ernaar om volledige overeenstemming met het niveau van liberalisering en de binnen de interne markt geldende regelgeving te verwezenlijken.

103. Voorgesteld wordt de volgende vraag te behandelen:

(29) is er een ontwikkeling op intern niveau in de Europese Gemeenschap die bijzondere aandacht verdient bij de behandeling van diensten van algemeen belang tijdens internationale handelsonderhandelingen? Gelieve nader toe te lichten.

5.2. Ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid

104. De voornaamste doelstelling van het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap is het terugdringen van de armoede in de ontwikkelingslanden. Om dit te kunnen verwezenlijken moet in de eerste plaats de toegang tot een minimumniveau van diensten van algemeen belang gegarandeerd worden, aangezien diensten van algemeen belang niet alleen voorzien in een aantal fundamentele menselijke behoeften, maar ook een onontbeerlijk hulpmiddel bieden om de economie van de armste landen te ontwikkelen.

105. Particuliere investeringen in diensten van algemeen belang kunnen bijdragen tot de verbetering van essentiële diensten in deze landen. Openstelling van de markt en privatisering kunnen in ontwikkelingslanden ook aanleiding geven tot gerechtvaardigde vragen over “governance” en regelgeving. Daarom moet er bij iedere hervorming rekening worden gehouden met de noodzaak tot een adequaat regelgevend en institutioneel kader; ook moet een dergelijke hervorming gebaseerd zijn op een brede beoordeling van het effect ervan op de economische groei, werkgelegenheid, dienstverlening gelijke toegang, milieuomstandigheden en de nationale begroting.

106. Voorgesteld wordt de volgende vraag te behandelen:

(30) Hoe kan de Gemeenschap in het kader van haar beleid inzake ontwikkelingssamenwerking optimaal investeringen in de essentiële diensten die in de ontwikkelingslanden nodig zijn, ondersteunen en bevorderen?

6. OPERATIONELE CONCLUSIE

107. De Commissie verzoekt alle belanghebbende partijen om te reageren op de in het groenboek aan de orde gestelde vragen. Reacties en aanvullende op- en aanmerkingen kunnen per post aan het volgende adres worden gezonden:

Europese Commissie
Raadpleging Groenboek over diensten van algemeen belang
BREY 7/342
B-1049 Brussel

of per e-mail aan het volgende adres:

SJI-Consultation@cec.eu.int

Reacties dienen uiterlijk **15 September 2003** aan de Commissie toegezonden te worden. Bij antwoorden en op- en aanmerkingen dient het nummer van de vraag (vragen) te worden vermeld, waarop zij betrekking hebben. Ter informatie van belangstellenden zal het secretariaat-generaal van de Commissie per e-mail ontvangen bijdragen met de contactgegevens van de afzender op de aan het groenboek gewijde website plaatsen

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/

op voorwaarde dat de afzenders nadrukkelijk hun toestemming voor de publicatie ervan hebben gegeven.

108. De Commissie is voornemens onder meer aan de hand van de ontvangen reacties in het najaar conclusies te trekken en eventueel concrete initiatieven als follow-up in te dienen.

OVERZICHT VAN ALLE VOOR DISCUSSIE VOORGELEGDE VRAGEN

Welk soort subsidiariteit?

- (1) dient de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige diensten van algemeen belang toegevoegd te worden aan de doelstellingen van de Gemeenschap? Dienen aan de Gemeenschap extra wettelijke bevoegdheden op het gebied van de diensten van algemeen belang van economische en niet-economische aard te worden toegekend?
- (2) moet de taakverdeling tussen het communautaire niveau en de overheden in de lidstaten worden verduidelijkt? Is het wenselijk het concept van de diensten zonder gevolgen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten duidelijker te omschrijven? Zo ja, hoe moet dit dan gebeuren?
- (3) zijn er (andere dan de onder punt 32 vermelde grote netwerkindustrieën) diensten, waarvoor een communautair regelgevend kader zou moeten worden vastgelegd?
- (4) dient het institutionele kader te worden verbeterd? Hoe zou dit moeten gebeuren? Wat dienen de respectieve taken van de mededingings- en regelgevende instanties te zijn? Is een Europese regelgever of zijn geheel Europa omvattende, gestructureerde netwerken van nationale regelgevers wenselijk?

Sectorspecifieke wetgeving en algemeen wettelijk kader

- (5) is een algemeen communautair kader voor diensten van algemeen belang wenselijk? Welke toegevoegde waarde zou zo'n kader hebben ten opzichte van de huidige sectorale wetgeving? Op welke sectoren, kwesties en rechten zou het betrekking moeten hebben? Welk instrument zou hiervoor in aanmerking komen (bijvoorbeeld een richtlijn, verordening, aanbeveling, mededeling, richtsnoeren, interinstitutionele overeenkomst)?
- (6) wat voor effect heeft sectorspecifieke regelgeving tot dusverre gehad? Heeft deze tot gebrek aan consistentie geleid?

Economische en niet-economische diensten

- (7) moeten de criteria die worden gehanteerd om te bepalen of een dienst van economische of van niet-economische aard is nader worden gespecificeerd? Dient de situatie van non-profit organisaties en van organisaties die grotendeels sociale functies vervullen nader te worden verduidelijkt?
- (8) welke rol is er voor de Gemeenschap weggelegd ten aanzien van de niet-economische diensten van algemeen belang?

Een gemeenschappelijke reeks verplichtingen

- (9) zijn er andere verplichtingen waarmee in een gemeenschappelijk concept van diensten van algemeen belang rekening moet worden gehouden? In hoeverre zijn de bestaande verplichtingen doeltreffend bij de realisering van doelstellingen inzake sociale en territoriale samenhang?
- (10) dienen al deze of een aantal van deze verplichtingen ook te gaan gelden voor diensten waarvoor dit tot dusverre niet het geval is?
- (11) welke aspecten zouden bij de regulering van deze verplichtingen op communautair niveau moeten worden geregeld en welke zouden aan de lidstaten moeten worden overgelaten?
- (12) zijn deze verplichtingen doeltreffend geïmplementeerd op de terreinen waar zij van toepassing zijn?
- (13) zouden enige of al deze verplichtingen ook kunnen worden toegepast op diensten van algemeen economisch belang van niet-economische aard?

Sectorspecifieke verplichtingen

- (14) welke soorten diensten van algemeen belang zouden aanleiding kunnen geven tot problemen in verband met voorzieningszekerheid? Moet de Gemeenschap extra maatregelen treffen?
- (15) dienen er op communautair niveau extra maatregelen te worden genomen ter verbetering van netwerktoegang en interconnectiviteit? Op welke terreinen? Aan welke maatregelen dient te worden gedacht, met name ten aanzien van grensoverschrijdende diensten?
- (16) aan welke andere sectorspecifieke openbardienstverplichtingen moet aandacht worden besteed?
- (17) moet de mogelijkheid om concrete maatregelen te nemen ter bescherming van het pluralisme in de media op communautair niveau worden heroverwogen? Aan welke maatregelen dient te worden gedacht?

Definitie van verplichtingen en keuze van de organisatie

- (18) zijn u gevallen bekend waarin de communautaire regels onnodige restricties met zich hebben meegebracht voor de wijze waarop diensten van algemeen belang zijn georganiseerd of openbardienstverplichtingen op nationaal, regionaal of lokaal niveau zijn gedefinieerd? Zijn u gevallen bekend waarin de wijze waarop diensten van algemeen belang worden georganiseerd of openbardienstverplichtingen op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden vastgesteld een onevenredige belemmering voor de voltooiing van de interne markt vormt?
- (19) dienen dienstspecifieke openbardienstverplichtingen op communautair niveau beter te worden geharmoniseerd? Aan welke diensten denkt u in dit verband?
- (20) dient de uitwisseling van optimale praktijkvoorbeelden en benchmarking in verband met vragen betreffende de organisatie van diensten van algemeen belang in de gehele

Unie te worden verbeterd? Wie moet hierbij worden betrokken en om welke sectoren moet het gaan?

Financiering

- (21) zijn u voorbeelden bekend waarin het Gemeenschapsrecht, en met name de toepassing van de regels inzake overheidssteun, de financiering van diensten van algemeen belang heeft belemmerd of tot inefficiënte keuzes heeft geleid?
- (22) verdient vanuit het oogpunt van transparantie, verantwoordingsplicht, efficiëntie, herverdelingseffecten of concurrentie een bepaalde wijze van financiering de voorkeur? Zo ja, dient de Commissie dan passende maatregelen hiertoe te nemen?
- (23) zijn er sectoren en/of omstandigheden waar markttoegang in de vorm van afroming ondoeltreffend zou zijn en nadelig voor het openbaar belang?
- (24) moeten de consequenties en criteria van op solidariteit berustende financiering op communautair niveau verduidelijkt worden?

Evaluatie

- (25) hoe moet de evaluatie van de prestaties van diensten van algemeen belang op communautair niveau opgezet worden? Voor welke institutionele regelingen zou kunnen worden gekozen?
- (26) welke aspecten en criteria zouden bij de communautaire evaluatieprocedures een rol moeten spelen? Welke criteria zouden bij communautaire evaluaties gehanteerd moeten worden? Welke diensten van algemeen belang zouden in het kader van een evaluatie op communautair niveau aan bod moeten komen?
- (27) hoe kunnen de burgers bij de evaluatie betrokken worden? Bestaan er goede praktijkvoorbeelden hiervan?
- (28) hoe kan de kwaliteit van de gegevens ten behoeve van evaluaties verbeterd worden? In hoeverre dienen met name de exploitanten gedwongen te worden om gegevens ter beschikking te stellen?

Handelsbeleid

- (29) is er een ontwikkeling op intern niveau in de Europese Gemeenschap die bijzondere aandacht verdient bij de behandeling van diensten van algemeen belang tijdens internationale handelsonderhandelingen? Gelieve nader toe te lichten.

Ontwikkelingssamenwerking

- (30) hoe kan de Gemeenschap in het kader van haar beleid inzake ontwikkelingssamenwerking optimaal investeringen in de essentiële diensten die in de ontwikkelingslanden nodig zijn, ondersteunen en bevorderen?

BIJLAGE

Openbaredienstverplichtingen en instrumenten van het Gemeenschapsbeleid op het terrein van diensten van algemeen economisch belang

Deze bijlage gaat dieper in op een reeks openbaredienstverplichtingen die kunnen worden ontleend aan de huidige sectorspecifieke communautaire wetgeving en die typerend kunnen zijn voor een communautair concept van diensten van algemeen economisch belang (hoofdstuk I). Ook worden uitvoeriger de beschikbare beleidsinstrumenten besproken, door middel waarvan de naleving van deze openbaredienstverplichtingen en de effectieve naleving ervan gewaarborgd kunnen worden (hoofdstuk II).

I. OPENBAREDIENSTVERPLICHTINGEN IN HET GEMEENSCHAPSRECHT

1. De huidige communautaire wetgeving betreffende diensten van algemeen economisch belang is sectorspecifiek van opzet. Zij bevat echter een aantal gemeenschappelijke elementen, aan de hand waarvan een communautair concept van diensten van algemeen economisch belang vastgesteld kan worden. Deze elementen betreffen met name: universele dienstverlening, continuïteit, kwaliteit van de dienst, betaalbaarheid en gebruikers- en consumentenbescherming (zie punt 1 hieronder). Deze gemeenschappelijke aspecten staan voor communautaire waarden en doelstellingen. Zij zijn vertaald in verplichtingen in de relevante wetgevingen. Naargelang de kenmerken van de betrokken sector kunnen zij ook worden aangevuld met meer specifieke verplichtingen (zie punt 2 hieronder).

1. Een gemeenschappelijke reeks verplichtingen

1.1 Universele dienst

2. Het concept universele dienst heeft betrekking op een reeks eisen ten aanzien van het algemeen belang, door middel waarvan gewaarborgd wordt dat bepaalde diensten van een nader gespecificeerde kwaliteit en tegen een in het licht van de specifieke nationale omstandigheden betaalbare prijs beschikbaar zijn voor alle consumenten en gebruikers op het grondgebied van de gehele lidstaat, onafhankelijk van de geografische locatie.¹ Het is met name ontwikkeld ten behoeve van een aantal netwerkindustrieën (bijvoorbeeld telecommunicatie, elektriciteit, postdiensten). Het concept bepaalt dat iedereen recht heeft op toegang tot bepaalde, als onontbeerlijk beschouwde diensten en verplicht sectoren tot de verrichting van een bepaalde dienst onder nadere voorwaarden, zoals onder andere dat de dienst op het gehele grondgebied beschikbaar is. In een geliberaliseerd marktklimaat garandeert een universeledienstverplichting dat iedereen binnen de Europese Unie tegen een betaalbare prijs toegang heeft tot de dienst en dat de kwaliteit van de dienst gehandhaafd blijft en, zo nodig, verbeterd wordt.

3. Universele dienstverlening is een dynamisch concept. Hierdoor wordt gewaarborgd dat bij eisen ten aanzien van het algemeen belang rekening wordt gehouden met politieke, sociale, economische en technologische ontwikkelingen en wordt de

¹ Vgl. artikel 3, punt 1, van Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn), PB L 108, 24.4.2002, blz. 51

mogelijkheid geboden dat deze eisen – voor zover nodig – regelmatig een de veranderende behoeften van de gebruikers en consumenten worden aangepast.

4. Ook is zij een flexibel concept, dat ten volle verenigbaar is met het subsidiariteitsbeginsel. Als de essentiële principes van de universele dienstverlening op communautair niveau zijn vastgelegd, kan de implementatie ervan aan de lidstaten worden overgelaten, waardoor rekening kan worden gehouden met uiteenlopende tradities en bijzondere nationale of regionale omstandigheden. Voorts is dit concept van toepassing op verschillende marktstructuren en het kan daarom tijdens verschillende stadia van de openstelling van de markt voor de regulering van diensten worden gehanteerd.
5. Het concept van universele dienstverlening heeft betrekking op de inhoud van de dienst en de dienstverleningsmethode. De inhoud van de dienst wordt op dynamische wijze gedefinieerd. De definitie ervan heeft betrekking op de reikwijdte van de diensten en de kenmerken ervan wat betreft de prijs (die betaalbaar dient te zijn) en de kwaliteit (die toereikend behoort te zijn). De lidstaten hoeven – voor zover het de dienstverleningsmethode betreft – niet in te grijpen of aanvullende maatregelen te nemen, indien zij van oordeel zijn dat het verrichten van een universele dienst volledig door de marktwerking wordt gewaarborgd, d.w.z. dat er voor iedereen een betaalbaar commercieel aanbod bestaat. Als de lidstaten evenwel menen dat de markt alleen niet het aanbod van een universele dienst garandeert, dan kunnen zij op grond van het Gemeenschapsrecht één of meer universeledienstverleners aanwijzen en eventueel de aan het verrichten van de universele dienst verbonden nettokosten te compenseren om marktverstoringen zoveel mogelijk te beperken.
6. De bestaande sectorspecifieke richtlijnen waarin de universele dienstverlening wordt gedefinieerd bevatten een reeks gemeenschappelijke aspecten: een aantal universeledienstverplichtingen, principes betreffende de selectie van de verrichter van de universele dienst, regels inzake de compensatie van de kosten van het verrichten van een universele dienst, het recht van lidstaten om aanvullende verplichtingen vast te leggen, plus regels betreffende een onafhankelijke regelgever.²
7. Het bestaande afgeleid recht is gebaseerd op de hierna volgende uitgangspunten. Indien de lidstaten de marktmechanismen alleen niet voldoende achten om een universele dienst aan te bieden, dienen zij in te grijpen om deze te garanderen. De overheidsmaatregelen dienen objectief, niet-discriminerend en evenredig van aard te zijn. Zij dienen niet te leiden tot concurrentievervalsing door discriminatie tussen op dezelfde markt actieve ondernemingen te veroorzaken en zij moeten de kans op vervalsing van de markt zo gering mogelijk maken doordat de dienst op de meest kostenefficiënte wijze wordt verleend en de compensatie wordt gedekt door zo breed mogelijk gespreide bijdragen. Hierdoor zullen de overheidsmaatregelen transparant en doeltreffend zijn, waardoor de rechtstaat (democratische dimensie) versterkt wordt en het algemene welzijn (economische dimensie) vergroot.

² Vgl. Richtlijn 2002/22/EG, PB L 108, 24.4.2002, blz. 51; Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, PB L 15, 21.1.1998, blz. 14; Gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 96/92/EG en Richtlijn 98/30/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en aardgas, PB C 227 E, 24.9.2002, blz. 393

8. Met het oog op een effectieve universele dienstverlening dienen verder de regels inzake de universele dienstverlening te worden uitgebreid met een aantal gebruikers- en consumentenrechten. Hierbij gaat het onder meer om fysieke toegang, ongeacht handicap of leeftijd, transparantie en volledige informatie over tarieven, bepalingen en voorwaarden van contracten, kwaliteitsindicatoren en indexen van de tevredenheid van de consumenten, behandeling van klachten en mogelijkheden tot geschillenbeslechting.
9. Universeledienstverplichtingen kunnen aanzienlijke kosten met zich meebrengen. Bij de afweging of dergelijke verplichtingen dienen te worden gehandhaafd of uitgebreid, moet daarom altijd worden nagegaan voor welke andere doeleinden de middelen bestemd zouden kunnen worden.
10. De beide laatste decennia is het concept universele dienst uitgegroeid tot een belangrijke en onmisbare pijler van het communautaire beleid inzake diensten van algemeen economisch belang. Hierdoor is het mogelijk geworden tegemoet te komen aan eisen van algemeen belang, met name in verband met economische efficiëntie, technologische vooruitgang, milieubescherming, transparantie en verantwoordingsplicht, consumenten- en gebruikersrechten en specifieke maatregelen in verband met handicaps, leeftijd of onderwijs. Het concept is ook volledig in overeenstemming gebleken met het subsidiariteitsbeginsel. Voorts kan de toepassing van het concept worden gebaseerd op een grotere deelname van betrokken partijen (bijvoorbeeld het bedrijfsleven, het midden- en kleinbedrijf, de consumenten en andere representatieve maatschappelijke groeperingen). Een periodieke evaluatie van de verdere ontwikkelingen kan deel uitmaken van dit proces.

1.2 *Continuïteit*

11. Een aantal diensten van algemeen belang kent een continuïteitsverplichting, d.w.z. dat de dienstverlener verplicht is er zorg voor te dragen dat de dienst zonder onderbreking verricht wordt. Continuïteit wordt soms niet als een zelfstandige verplichting beschouwd, maar gedefinieerd als deel van een universeledienstverplichting. Bij sommige diensten kan een ononderbroken dienstverlening alleen al om commerciële redenen voor de dienstverlener van belang zijn en is het daarom wellicht niet noodzakelijk om de exploitant een wettelijke continuïteitsverplichting op te leggen. Op nationaal niveau dient de continuïteitsverplichting niet haaks te staan op het recht van staking voor werknemers en de verplichting de rechtstaat te eerbiedigen.
12. De verplichting om een doorlopende dienstverlening te garanderen is niet consequent geregeld in de sectorspecifieke communautaire wetgeving. In een aantal gevallen schrijft de sectorspecifieke communautaire wetgeving expliciet een continuïteitsverplichting voor. Zo verplicht artikel 3, lid 1, van de postrichtlijn (97/67/EG) de lidstaten bijvoorbeeld *«ervoor te zorgen dat permanent postdiensten worden aangeboden»*.³ In andere gevallen bevat de sectorspecifieke regelgeving geen continuïteitsverplichting, maar machtigt zij de lidstaten wel om dienstverleners

³ Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, PB L 15, 21.1.1998, blz. 14

een dergelijke verplichting op te leggen. Artikel 3, lid 2, van de elektriciteitsrichtlijn⁴ bepaalt dat «...mogen de lidstaten de elektriciteitsbedrijven openbaredienstverplichtingen in het algemeen belang opleggen, die betrekking kunnen hebben op de veiligheid, met inbegrip van de continuïteit van de voorziening, regelmaat, kwaliteit en prijs van de leveringen alsmede de bescherming van het milieu. Deze verplichtingen, die duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar moeten zijn, alsmede de eventuele herzieningen daarvan, worden door de lidstaten gepubliceerd en onverwijld aan de Commissie meegedeeld...».

Kwaliteit van de dienst

13. De vaststelling van, het toezicht op en de handhaving van kwaliteitsverplichtingen door de overheid speelt een sleutelrol bij de regulering van de diensten van algemeen belang. De verwezenlijking van een sociaal aanvaardbaar kwaliteitsniveau van de dienst rechtvaardigt dikwijls openbaredienstverplichtingen. In sommige gevallen wordt er zoveel belang gehecht aan kwaliteit, dat deze de motivering voor de verlening van de openbaredienstverplichting vormt en wordt onderworpen aan nauwkeurig toezicht en regulering. Op gebieden waarop het verrichten van een dienst is toevertrouwd aan een derde, is de vaststelling van kwaliteitsnormen door de overheid vaak een absolute voorwaarde om te kunnen garanderen dat de openbarebeleidsdoelstellingen worden nageleefd. Ook wanneer diensten van overheidswege worden verleend, kan de formulering van en het toezicht op de kwaliteitsverplichtingen bijdragen tot een verbetering van transparantie en verantwoordingsplicht. Er bestaat echter geen overeenstemming over een algemene definitie van kwaliteit, behalve in zoverre dat consumentenbescherming en veiligheid er onderdeel van dienen uit te maken. Ook gaat bij de vaststelling van kwaliteitscriteria van diensten de aandacht steeds meer uit naar milieubescherming en duurzame ontwikkeling. Kwaliteitsdoelstellingen zullen per sector verschillen, afhankelijk van de kenmerken ervan.
14. Op het punt van het behoud en de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van de diensten in de voor de concurrentie opengestelde sectoren heeft de Gemeenschap niet alleen vertrouwd op de marktkrachten. In sommige gevallen zijn er in het Gemeenschapsrecht kwaliteitsnormen vastgelegd. Het gaat hierbij onder meer om veiligheidregelingen, de juistheid en transparantie van facturering, geografische dekking of bescherming tegen afsluiting. In andere gevallen zijn de lidstaten gemachtigd of verplicht kwaliteitsnormen vast te stellen. Daarnaast zijn in een aantal gevallen de lidstaten verplicht toezicht op de kwaliteitsnormen te houden en de naleving ervan te controleren en informatie over kwaliteitsnormen en de effectieve prestaties van de exploitanten te publiceren. In de wetgeving inzake postdiensten en elektronische communicatiediensten is de regulering van de kwaliteit het verst ontwikkeld.
15. Voorts heeft de Commissie maatregelen van niet-regelgevende aard genomen ter bevordering van de kwaliteit in de diensten van algemeen economisch belang – waaronder financiële regelingen, vrijwillige Europese normen en uitwisseling van

⁴ Richtlijn 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, *PB L 27, 30.1.1997, blz. 20*

goede praktijkvoorbeelden. Zo moedigt de Gemeenschap bijvoorbeeld in de gas- en elektriciteitssectoren vrijwillige samenwerking tussen de regelgevers aan.

16. Bij de behandeling van het vraagstuk van de kwaliteit van de dienst moet vooral niet uit het oog worden verloren dat er een wisselwerking bestaat tussen de kwaliteit en de kosten van een dienst. Zo zou het bijvoorbeeld niet doeltreffend zijn als een overheidsinstantie een dure verplichting zou opleggen om een dienst van zeer goede kwaliteit te verlenen, wanneer de consumenten en gebruikers juist de voorkeur geven aan een geringere, maar bevredigende kwaliteit tegen een lagere prijs. Ook is het opleggen van kwaliteitsnormen wellicht niet noodzakelijk op markten waar sprake is van effectieve concurrentie, vooropgesteld dat de consumenten en gebruikers een weloverwogen keuze kunnen maken tussen concurrerende dienstverrichters. Hierdoor wint de rol van regelgevers bij het waarborgen dat de gebruikers en consumenten over toereikende en juiste informatie kunnen beschikken nog verder aan belang.

1.4 Betaalbaarheid

17. Het concept betaalbaarheid is ontwikkeld in de context van de regulering van de telecommunicatiediensten. Vervolgens werd het ingevoerd in de regelgeving inzake postdiensten. Op grond van dit concept moeten diensten van algemeen economisch belang tegen een betaalbare prijs verricht worden, zodat deze voor iedereen toegankelijk zijn. Het betaalbaarheidsbeginsel draagt bij tot de verwezenlijking van de economische en sociale samenhang binnen de Europese Unie.
18. Betaalbaarheid dient niet verward en per definitie gelijkgesteld te worden met kostenoriëntatie. Uiteraard is een kostengeoriënteerde prijs het beste dat de markt kan bieden. Maar indien deze kosten niet betaalbaar worden geacht, kan de staat besluiten tussenbeide te komen om ervoor te zorgen dat de toegang voor iedereen betaalbaar is. In sommige gevallen kan betaalbaarheid inhouden dat een dienst kosteloos aan iedereen of aan specifieke groepen wordt aangeboden. In het licht van de nationale omstandigheden kunnen de lidstaten verlangen dat de aangewezen ondernemingen de consument tariefopties of pakketten aanbieden die afwijken van die welke onder de gebruikelijke commerciële voorwaarden worden verstrekt, met name om ervoor te zorgen dat de toegang tot of het gebruik van de dienst niet wordt verhinderd voor consumenten met een laag inkomen of met bijzondere sociale behoeften.⁵ Het concept van betaalbaarheid lijkt nauwer te zijn dan het concept van “redelijke prijzen”, dat op het ogenblik ter discussie staat in het kader van de voor gestelde wijziging van de internemarktrichtlijnen voor gas en elektriciteit. Betaalbaarheid is een criterium waarbij voornamelijk wordt uitgegaan van het standpunt van de consument, maar in het geval van het beginsel van “redelijke prijsstelling” lijken ook andere aspecten een rol te spelen.
19. De huidige sectorspecifieke wetgeving bevat geen criteria om betaalbare prijzen vast te stellen en laat het aan de lidstaten over om na te gaan of prijzen betaalbaar zijn. Een aantal criteria om vast te stellen of prijzen betaalbaar zijn moeten door de lidstaten geformuleerd worden. Criteria op dit terrein kunnen bijvoorbeeld gebaseerd te zijn op de penetratiegraad en de prijs van een pakket van basisdiensten in verhouding tot het beschikbare inkomen van specifieke categorieën consumenten.

⁵ Zie artikel 9, lid 2, van Richtlijn 2002/22/EG

Zodra een betaalbare prijs is vastgesteld, dienen de lidstaten er zorg voor te dragen dat deze prijs daadwerkelijk wordt aangeboden door de invoering van een mechanisme voor prijscontrole (bepaling van maximumprijs, geografische prijsgemiddelden) en/of door aan de betrokken consumenten en gebruikers subsidies te verstrekken.

20. Daarom zou kunnen worden overwogen of dit concept verder zou kunnen worden ontwikkeld op communautair niveau. Voorts zou kunnen worden besproken of het concept ook zou moeten worden uitgebreid tot andere diensten van algemeen economisch belang.

1.5 Gebruikers- en consumentenbescherming

21. Het EU-consumentenbeleid is een integraal onderdeel van de politieke benadering die ten grondslag ligt aan het Europese samenlevingsmodel. Dit beleid heeft voor alles tot doel te garanderen dat de interne markt geleidelijk steeds betere resultaten oplevert voor de consument en dat de voor de consument schadelijke tekortkomingen van de markt worden verholpen. Hiertoe moeten ook markttransparantie en eerlijke handelsgebruiken gewaarborgd worden. Evenals in andere economische sectoren zijn binnen de diensten van algemeen belang regels inzake horizontale gebruikers- en consumentenbescherming van toepassing. Vanwege het bijzondere economische en maatschappelijke belang van deze diensten zijn er voorts binnen de sectorale communautaire wetgeving specifieke maatregelen opgenomen om tegemoet te komen aan specifieke prioriteiten en behoeften van consumenten en het bedrijfsleven. Consumenten- en gebruikersrechten zijn opgenomen in sectorspecifieke wetgeving op het gebied van elektronische communicatie, postdiensten, energie (elektriciteit, gas), vervoer en omroep.
22. De mededeling van de Commissie van september 2000⁶ biedt een tal uitgangspunten, aan de hand waarvan wensen van de burgers ten aanzien van diensten van algemeen economisch belang kunnen worden gedefinieerd. Het gaat hierbij om de goede kwaliteit van diensten, diensten die uit het oogpunt van gezondheidsbescherming en veiligheid van een hoog niveau zijn, transparantie (ten aanzien van bijvoorbeeld tarieven, contracten, de keuze en financiering van de dienstverrichters), keuzemogelijkheid tussen diensten en leveranciers, daadwerkelijke mededinging tussen leveranciers, aanwezigheid van regelgevende instanties, beschikbaarheid van verhaalsmogelijkheden, vertegenwoordiging en actieve participatie van gebruikers wat betreft de definitie van diensten en de keuze van de vorm van betaling.
23. De mededeling beklemtoonde dat bij het consumentenbeleid op het terrein van de diensten van algemeen economisch belang universele toegankelijkheid, goede kwaliteit en betaalbaarheid van cruciaal belang zijn. Ook werd er met klem gewezen op de noodzaak om rekening te houden met nog veel bredere behoeften van de burgers, zoals een goede bescherming van het milieu; specifieke behoeften van bepaalde bevolkingsgroepen, zoals mensen met een handicap en met een laag inkomen; volledige bereikbaarheid van essentiële diensten in afgelegen of ontoegankelijke gebieden.

⁶ PB C 17, 19.1.2001, blz. 4

24. Voorts dienen op het terrein van de diensten van algemeen belang de volgende gebruikers-/en consumentenrechten en uitgangspunten in acht worden genomen:
- *transparantie en volledige informatie*: hieronder vallen ook duidelijke en vergelijkbare informatie over tarieven; bepalingen en voorwaarden in contracten; klachtenbehandeling en geschillenbeslechting.
 - *gezondheid en veiligheid*: hiertoe behoort ook de noodzaak om een optimaal niveau van gezondheidsbescherming en de fysieke veiligheid van de diensten te waarborgen.
 - *onafhankelijke regelgeving*: regelgevende instanties die onafhankelijk zijn van het bedrijfsleven, beschikken over voldoende middelen, over de bevoegdheid om sancties op te leggen en die duidelijke taken hebben ten aanzien van de bescherming van de belangen van gebruikers en consumenten.
 - *vertegenwoordiging en actieve participatie*: er dienen maatregelen te worden genomen om de systematische raadpleging van consumentenvertegenwoordigers mogelijk te maken, zodat de consumenten invloed krijgen bij de besluitvorming.
 - *verhaalsmogelijkheden*: snelle en betaalbare stelsels voor klachtenbehandeling en mechanismen voor alternatieve geschillenbeslechting.
25. Aan de hand van de in de mededeling in kaart gebrachte uitgangspunten voor gebruikers- en consumentenbescherming zou een reeks gebruikers- en consumentenrechten op het terrein van een dienst van algemeen belang kunnen worden gebaseerd op de volgende principes:
- toegang (volledige geografische dekking, met inbegrip van grensoverschrijdende toegang en toegang voor personen met verminderde mobiliteit en met een handicap);
 - betaalbaarheid (waaronder bijzondere regelingen voor personen met een laag inkomen);
 - veiligheid (veilige en betrouwbare dienstverlening, hoog niveau van volksgezondheid);
 - kwaliteit (met inbegrip van de betrouwbaarheid en de continuïteit van diensten en compensatieregelingen in geval van gebreken);
 - keuze (zo groot mogelijk keuze tussen diensten en eventueel leveranciers en daadwerkelijke mededinging tussen leveranciers, recht om van leverancier te veranderen);
 - volledige transparantie en informatie van aanbieders (bijvoorbeeld omtrent tarieven, facturen, bepalingen en voorwaarden in contracten);
 - recht van toegang tot door regelgevers verzamelde informatie (gegevens betreffende kwaliteit van diensten, keuze en financiering van dienstverleners, klachtenbehandeling);

- veiligheid en betrouwbaarheid van diensten (ononderbroken en betrouwbare diensten, met inbegrip van bescherming tegen afsluiting);
- billijkheid (eerlijke en daadwerkelijke concurrentie);
- onafhankelijke regelgeving (met voldoende bevoegdheden om sancties op te leggen, duidelijke taken);
- vertegenwoordiging en actieve participatie van consumenten en gebruikers (wat betreft de definitie van diensten en keuze voor de vorm van betaling);
- verhaalsmogelijkheden (mogelijkheid tot klachtenbehandeling, mechanismen voor geschillenbeslechting en compensatieregelingen);
- aanpassingsclausule (gebruikers-/consumentenrechten ontwikkelen zich voortdurend afhankelijk van de veranderende behoeften van gebruikers/consumenten en veranderingen op economisch, juridisch en technologisch vlak);
- gelijke toegang voor en behandeling van gebruikers en consumenten bij de benutting van grensoverschrijdende diensten binnen lidstaten.

2. Verdere specifieke verplichtingen

2.1. Voorzieningszekerheid

26. Een voortdurende en duurzame verrichting van diensten van algemeen economisch belang veronderstelt voorzieningszekerheid. Over het algemeen heeft de ontwikkeling van de interne markt geleid tot een zodanige aanzienlijke verbetering van de voorzieningszekerheid van goederen en diensten dat de markten in kwestie in staat zijn om te concurreren.
27. Vooral in de energiesector vormde het vraagstuk van de voorzieningszekerheid het onderwerp van een breed publiek debat op communautair niveau op basis van een door de Commissie in 2001 gepubliceerd groenboek.⁷ Het beoogt een debat op gang te brengen met als bedoeling een langetermijnstrategie te formuleren voor de continuïteit van de energievoorziening die erop is afgestemd dat energieproducten ononderbroken beschikbaar zijn tegen voor consumenten en gebruikers betaalbare prijzen, waarbij rekening wordt gehouden met milieuoverwegingen en een duurzame ontwikkeling. De Commissie heeft in juni 2002 in een mededeling verslag uitgebracht over de resultaten van dit publieke debat.⁸ Aan de hand van de raadpleging concludeerde de Commissie in haar verslag dat het noodzakelijk is de coördinatie te versterken van de maatregelen die het mogelijk maken de continuïteit van de energievoorziening te waarborgen. Als follow-up diende de Commissie in september 2002 twee voorstellen voor richtlijnen in, door middel waarvan de

⁷ Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening, Groenboek, COM(2000)769, 29.11.2000

⁸ Eindverslag over het Groenboek "Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening», COM(2002)321, 29.6.2002

voorzieningszekerheid van aardolieproducten en aardgas in de Europese Unie verbeterd kan worden⁹.

28. Enige diensten van algemeen belang buiten de energiesector kunnen eveneens aanleiding geven tot vragen in verband met voorzieningszekerheid, bijvoorbeeld als gevolg van het risico van langdurige onderinvestering in infrastructuren of capaciteit. Toch is dit probleem over het algemeen niet geregeld in het afgeleid recht van de Gemeenschap. Voor de telecommunicatiesector heeft de Commissie een brede strategie voorgesteld ter beveiliging van de elektronische communicatienetwerken¹⁰. Het zou nuttig kunnen zijn om na te gaan of er nog andere sectoren zijn waar het vraagstuk van de voorzieningszekerheid specifiek aan de orde dient te worden gesteld. Daarbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat bijzondere aanvullende maatregelen ter verbetering van de voorzieningszekerheid over het algemeen extra economische kosten met zich mee kunnen brengen. Bij ieder voorstel ter verbetering van de continuïteit van de voorziening moet daarom met zekerheid worden vastgesteld of de daaruit voortvloeiende kosten niet groter zijn dan de verwachte voordelen¹¹.

2.2. *Netwerктоegang en interconnectiviteit*

29. Bij natuurlijke monopolies met aanzienlijke verzonken kosten, toenemende schaalopbrengsten en afnemende gemiddelde kosten is markttoegang vooral problematisch. Zulke diensten worden in de regel verleend door middel van bestendige technologieën met een lange levensduur. In dergelijke gevallen blijkt de toepassing van gemeenschappelijke regels (bijvoorbeeld regels inzake mededinging of overheidsopdrachten) vaak niet voldoende en is daarom daarnaast een intensiever en permanent sectorspecifiek toezicht (regulering) noodzakelijk, waarvan de minimumreikwijdte in de communautaire wetgeving is vastgelegd.
30. Een aantal van de betrokken sectoren zijn netwerkindustrieën waar eerlijke toegang – met name voor nieuwe marktdeelnemers – tot bestaande netwerken, zoals bijvoorbeeld het elektriciteitsnet, telecommunicatienetwerken of het railnet, vaak een onontbeerlijke voorwaarde is om met succes op de downstream-markten te kunnen opereren¹². De Gemeenschap heeft vier hoofdoplossingen voor de kwestie van de toegang voorgesteld:
- (1) handhaving van verticaal geïntegreerde gevestigde exploitanten, die het exclusieve recht bezitten om diensten te verrichten. Dit was de gebruikelijke organisatievorm van deze sectoren ten tijde van het ontstaan van de Gemeenschap. In de meeste netwerkindustrieën is dit krachtens specifieke communautaire wetgeving thans verboden. Momenteel geldt dit verbod niet voor de watervoorziening, voor

⁹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende coördinatie van de maatregelen met betrekking tot de continuïteit van de voorziening met aardolieproducten, PB C 331 E , 31.12.2002, blz. 249; voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende maatregelen tot veiligstelling van de aardgasvoorziening, PB C 331 E , 31.12.2002, blz. 262

¹⁰ COM(2001) 298

¹¹ Vgl. Commission Staff Working Paper, Security of supply, The current situation at European Union level, SEC(2002) 243, 28.2.2002

¹² Veel markten van diensten van algemeen belang zijn pas onlangs opengesteld voor concurrentie en de gevestigde exploitanten behouden dikwijls gedurende een bepaalde periode een dominante positie. Daarom is een bepaalde mate van regelgevend toezicht en controle noodzakelijk om misbruik van macht op de markt te voorkomen

bus/metro/sneltram en de resterende gedeelten van de elektriciteits-, gas- en postsectoren. Er bestaan in verband met bus/metro/sneltram geen plannen om de overheid te verplichten om de exploitatie van de infrastructuur te scheiden van het leveren van passagiersdiensten en zij zal exclusieve rechten kunnen blijven verlenen aan exploitanten, mits deze rechten worden toegekend op basis van een aanbesteding.

- (2) handhaving van een verticaal geïntegreerde exploitant, die zijn infrastructuur moet openstellen voor concurrenten. Het Gemeenschapsrecht verplicht bestaande exploitanten concurrenten toegang te geven tot het aansluitnet in de telecommunicatiesector, tot het elektriciteitsnet en gaspijpleidingen (zowel voor vervoer als distributie) op de energiemarkten en tot nationale spoornetwerken voor internationale diensten.
- (3) verticaal geïntegreerde concurrenten de gelegenheid bieden hun eigen infrastructuur op te zetten. Deze aanpak is gehanteerd op het terrein van de telecommunicatie, postdiensten, luchtvaart [en omroepsector]¹³.
- (4) scheiding van de functie van exploitant en infrastructuurbeheerder. Voor deze benadering is gekozen bij de toegang tot het elektriciteits- en spoornet¹⁴. De Commissie heeft nu dezelfde aanpak voorgesteld voor elektriciteit en gas en dit voorstel heeft de steun gekregen van de Energieraad.

31. Er bestaat duidelijk niet één enkele ideale aanpak van de regulering van de netwerkindustrieën. Er moet bij elke keuze rekening worden gehouden met de kenmerken van de sector in kwestie. De onderstaande tabel toont aan hoe de communautaire regelgeving dit probleem op verschillende wijze afhankelijk van de specifiek kenmerken van de betrokken sectoren en de fase waarin het liberaliseringsproces zich bevindt aanpakt.

| | Electriciteit en gas | Nationale spoorwegen | Bus/metro /sneltram | Luchtvervoer | Telecommunicatie (vaste lijnen) | Telecommunicatie (mobiele telefonie) | Post |
|---|--|--|---------------------|--------------|---|--------------------------------------|------|
| Leggen de concurrenten concurrerende infrastructuurnetwerken aan? | Minimaal in de praktijk | Nee | Op enkele locaties | Ja | Ja, maar beperkt tot bepaalde lidstaten | Ja | Ja |
| Kunnen infrastructuurbeheerders ook exploitant zijn? | Nee (nieuwe richtlijn verplichten tot juridische scheiding van | Nee (onafhankelijke toewijzing en heffing vereist overeenkomstig Gemeen- | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |

¹³ In andere sectoren is dit vanuit technisch of economisch oogpunt geen aantrekkelijke optie

¹⁴ De infrastructuurbeheerder en de exploitant kunnen deel uitmaken van dezelfde juridische entiteit, maar de procedure van toewijzing van netwerkcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van het netwerk dienen te worden verricht door een instantie die juridisch, organisatorisch en bestuurlijk onafhankelijk is van spoorwegondernemingen (vgl. Richtlijn nr. 2001/14/EG, PB L 75, 15.3.2001, blz. 29)

| | | | | | | | |
|--|---|--|--|--|---|---|---|
| | functies) | schapsrecht) | | | | | |
| Bestaat er afgeleid recht om te voorkomen dat lidstaten één exploitant een exclusief recht verlenen? | Ja (niet-huishoudelijke afnemers in 2004, alle afnemers in 2007) | Ja (goederen) Nee (binnenlandse passagiers) | Nee (m.u.v.: internationale busdiensten) | Ja, behalve op bepaalde routes waarvoor openbare dienstverplichtingen gelden | Ja | Ja | Ja/NEE (er geldt een gewichts-/prijslimiet) |
| Hoe worden exploitanten gewoonlijk geselecteerd indien er sprake is van exclusieve rechten? | Gevestigde exploitant | Gevestigde exploitant (Commissie wenst wijziging hierin) | Gevestigde exploitant (Commissie wenst wijziging hierin) | Via openbare aanbesteding | n.v.t. | n.v.t. | Gevestigde exploitant |
| Indien er geen sprake is van exclusieve rechten, bestaan er dan capaciteitsgrenzen voor de omvang van de door exploitanten verrichte diensten? | Ja, in het geval van overbelaste netwerken | Ja | n.v.t. | Ja | Nee | Ja | Nee |
| Zo ja, hoe wordt de capaciteit dan toegewezen? | Exploitant met ontbundelde toegang tot transmissie systeem in overeenstemming met regels inzake congestie-management voor elektriciteit | Onafhankelijke infrastructuurbeheerder/-met toewijzing belaste instantie | n.v.t. | Historische rechten; informele marktmechanismen; slotcoördinatoren | n.v.t. | “Schoonheidswedstrijden” Veiling van frequenties Administratieve toewijzing | n.v.t. |
| Wat brengen infrastructuurbeheerders in rekening? | Kosten-dekkende exploitatie | Marginale kosten (nauwe definitie) + overheids-subsidie | Geen toegang derden | Kosten-dekkende exploitatie | Kosten volgens nationale methodologie plus prijsverhoging | Dienstverleners wordt consumentenprijs plus bepaalde winstmarginen in rekening gebracht | Kostenge-relateerde tarieven voor grensoverschrijdende diensten |
| Zijn de overheidsinstantties betrokken bij de ontwikkeling van nieuwe | Doorgaans gereguleerd | Gereguleerd en gesubsidieerd | Gereguleerd en gesubsidieerd | Op commerciële basis | Op commerciële basis | Op commerciële basis | Op commerciële basis buiten de gereser- |

| | | | | | | | |
|------------------|--|--|--|--|--|--|-----------------|
| infrastructuren? | | | | | | | veerde diensten |
|------------------|--|--|--|--|--|--|-----------------|

32. Indien er sprake is van lage verzonken kosten, hoeft er van overheidswege minder te worden ingegrepen. Kortetermijncontracten kunnen worden gegund aan één dienstverlener en bij de beoordeling van de dienstverlener wordt rekening gehouden met de kwaliteitsevaluatie van de klanten.

33. De richtlijnen betreffende overheidsopdrachten en de algemene regels van het Verdrag kunnen de uitvoering van elk van de bovengenoemde benaderingen belemmeren. Een transparante en niet-discriminerende selectie (al dan niet door middel van een aanbestedingsprocedure) van de enige dienstverlener – die exclusieve/bijzondere rechten bezit – waarborgt dat de beste kwaliteit wordt geleverd tegen de laagste netto-meerkosten.

2.3 *Verplichtingen ter waarborging van het mediapluralisme*

34. Sinds het midden van de jaren '80 van de vorige eeuw hebben de lidstaten wetgeving ingevoerd betreffende het bezit van de media. De wetgeving stelt in de regel een limiet vast voor het maximale aantal participaties in mediabedrijven en belemmert een gelijktijdige cumulatie van en zeggenschap over of deelname in mediabedrijven. Deze wettelijke maatregelen beogen de vrijheid van meningsuiting te beschermen en te garanderen dat de media een breed scala aan standpunten en opinies uitdragen, zoals kenmerkend is voor een democratische samenleving.

35. De bescherming van het pluralisme in de media is weliswaar in eerste instantie een taak voor de lidstaten, maar de Gemeenschap moet in het kader van haar beleid op de juiste wijze rekening houden met deze doelstelling. Op het ogenblik bevat het communautaire afgeleid recht geen enkele bepaling ter bescherming van het pluralisme in de media. Het Gemeenschapsrecht staat echter de toepassing van nationale voorzorgsmaatregelen met betrekking tot mediapluralisme toe. Dit wordt benadrukt in bijvoorbeeld artikel 21, lid 3, van de concentratieverordening, die nadrukkelijk de mogelijkheid biedt om naast de communautaire concentratieregels nationale maatregelen te nemen ter bescherming van de pluraliteit van de media of in artikel 8 van de kaderrichtlijn inzake elektronische communicatienetwerken en -diensten¹⁵ dat bepaalt dat nationale regelgevende instanties kunnen bijdragen tot pluralisme in de media.

36. Al in december 1992 publiceerde de Commissie een groenboek¹⁶ om een publiek debat op gang te brengen over de noodzaak tot communautaire maatregelen op dit gebied. De in het groenboek van de Commissie aan de orde gestelde opties behelsden: maatregelen achterwege laten; voorstel voor een aanbeveling ter verbetering van de transparantie en een voorstel voor communautaire wetgeving ter harmonisering van nationale beperkingen van mediabezit. Toentertijd heeft het debat niet tot duidelijke operationele conclusies geleid en de Commissie heeft geen specifiek formeel initiatief genomen.

¹⁵ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), PB L 108, 24.4.2002, blz. 33

¹⁶ Pluralisme en mediaconcentratie in de interne markt – Beoordeling van de noodzaak van communautair beleid, Groenboek van de Commissie, COM(92)480, 23.12.1992

37. Tien jaar later is – gegeven de voortschrijdende concentratie van de mediasector en de snelle groei van de elektronische media – de bescherming van pluralisme in de media nog steeds een belangrijke kwestie, ook in verband met het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte protocol betreffende het publieke-omroepstelsel.¹⁷ Meningen over de vraag of de Commissie zich opnieuw nader dient te bezinnen op de noodzaak tot communautaire maatregelen worden tegemoet gezien.

II. BELEIDSINSTRUMENTEN

1. De organisatie van de regulering

1.1. *De communautaire regelgeving en nationale regelgevende instanties*

38. Het primair en afgeleid recht van de Gemeenschap en de lidstaten bevat de fundamentele regels die van toepassing zijn op de markten van diensten van algemeen belang. Wanneer echter uitsluitend vertrouwd zou worden op de toepassing en het gangbare mechanisme voor de handhaving van de wetgeving, zou dat niet automatisch leiden tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de wetgeving. Bovendien kan het Gemeenschapsrecht de lidstaten verplichten een of meer «nationale regelgevende instanties» aan te wijzen voor de uitvoering van deze regelgevende taken. Dergelijke bepalingen bestaan voor de elektronische communicatie, postdiensten en de luchtvaart. De Commissie gaf voor elektriciteit en gas in haar voorstel van maart 2001 en haar gewijzigde voorstellen van juni 2002 in overweging de lidstaten te verplichten «*een of meer bevoegde organen als nationale regelgevende instanties aan te wijzen*». Sommige lidstaten hebben met betrekking tot de diensten waarvoor geen uitvoerige regelgeving op communautair niveau bestaat, besloten een regelgevende instantie op te richten, zoals het Verenigd Koninkrijk op het gebied van de watervoorziening (OFWAT).
39. De lidstaten zijn vrij om zelf de gedetailleerde institutionele regelingen betreffende de bij de desbetreffende communautaire wetgeving verplicht gestelde regelgevende instantie te treffen. Dit kan dus een bestaande instantie of het voor de sector verantwoordelijke ministerie zijn, een aanpak waarvoor een aantal lidstaten gekozen heeft. Gebleken is echter dat deze aanpak problemen kan opleveren in verband met de zelfstandigheid van de nationale regelgevende instantie wanneer lidstaten ook eigenaar blijven van of zeggenschap blijven behouden over bedrijven in de betrokken sector. De communicatiekaderrichtlijn eist in dergelijke gevallen een «*daadwerkelijke scheiding tussen de regelgevende functie en met de eigendom of zeggenschap verband houdende activiteiten*». De aanwijzing van een met alle regelgevende besluiten belast ministerie als voornaamste regelgevende instantie blijft vooralsnog de uitzondering. Het belang en de permanente en gecompliceerde aard van de regelgevende taken vereisen dikwijls de expertise en onafhankelijkheid van een sectorspecifieke regelgevende instantie.¹⁸ Bijna alle lidstaten hebben een

¹⁷ Vgl. het op grond van het Verdrag van Amsterdam aan het EG-Verdrag gehechte protocol betreffende het publieke-omroepstelsel in de lidstaten

¹⁸ Besluit van de Commissie 2002/627/EG van 29 juli 2002 tot oprichting van de Europese Groep van regelgevende instanties voor elektronische communicatienetwerken en –diensten, PB L 200/38, 30.7.2002 bevat een definitie van een sectorspecifieke regelgevende instantie: «*In dit besluit wordt verstaan onder: 'betrokken nationale regelgevende instantie' de overheidsinstantie die in elke lidstaat is*

dergelijke instantie voor de betrokken sectoren in het leven geroepen, ook voor elektriciteit en gas, waarvoor de huidige communautaire wetgeving nog niet de aanwijzing van een nationale regelgevende instantie verplicht stelt.

40. Er wordt evenwel op gewezen dat ook als er een sectorspecifieke regelgevende instantie bestaat, de verantwoordelijkheid voor bepaalde regelgevende besluiten dikwijls bij de regering – d.w.z. het bevoegde ministerie – blijft berusten. Een situatie waarin de sectorspecifieke regelgever verantwoordelijk is voor alle regelgevende aangelegenheden is op het ogenblik eerder de uitzondering dan de regel. Dergelijke regelgevers komen het vaakst voor in de communicatiesector en – in mindere mate – in de energie- of postsectoren. In de luchtvaart en spoorwegsector worden de verantwoordelijkheden gewoonlijk gezamenlijk gedragen door het ministerie en diensten voor de burgerluchtvaart en de spoorwegen. OFWAT in het VK heeft in de watersector de bevoegdheid de prijzen en het te verlenen kwaliteitsniveau te bepalen, terwijl de instanties voor de watervoorziening in Frankrijk beschouwd kunnen worden als regelgevers op milieugebied, aangezien zij milieueffingen innen.
41. Het voornaamste aspect waardoor een sectorspecifieke regelgever zich kenmerkt is zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de marktdeelnemers in de betrokken sector. Dit is een absoluut noodzakelijke voorwaarde om belangenconflicten te voorkomen en de onpartijdigheid van de regelgever te garanderen¹⁹, die daarom ook is vastgelegd in de communautaire wetgeving voor de gevallen waarin de aanwijzing van een nationale regelgevende instantie verplicht is. Er bestaan nog meer specifieke regels in de lidstaten om deze onafhankelijkheid veilig te stellen: zo mag personeel van de regelgevende instantie bijvoorbeeld geen aandelen in de bedrijven binnen de sector bezitten.
42. Sectorspecifieke regelgevers zijn ook in hoge mate onafhankelijk van de regering. In de meeste gevallen benoemt de regering de directeur en de leden van de regelgevende instantie en bepaalt zij de algemene beleidsdoelstellingen.²⁰ De regelgevende instanties ontvangen doorgaans echter geen voorschriften van overheidswege omtrent afzonderlijke beslissingen; voorts kan van de leden van de autoriteit nadrukkelijk worden verlangd dat zij een gedegen kennis bezitten omtrent de regels die van toepassing zijn op de sector. Hierdoor worden de onpartijdigheid van de regelgever en de continuïteit van de regelgeving vergroot. Sommige regelgevende instanties ontvangen de financiële middelen voor hun begrotingen uit eigen inkomstenbronnen in plaats van uit de algemene, door de regering beheerde begroting, waardoor hun onafhankelijkheid nog meer versterkt wordt.
43. Het is van belang erop te wijzen dat onafhankelijkheid niet betekent dat er geen verantwoording over het functioneren hoeft te worden afgelegd. Regelgevers moeten gewoonlijk regelmatig verslag uitbrengen aan de regering en/of parlement en – uiterst cruciaal – de betrokken partijen kunnen bij de rechtbank in beroep gaan tegen hun beslissingen. De beroepsmogelijkheden moeten wel proportioneel zijn. Als

opgericht om toezicht te houden op de dagelijkse interpretatie en toepassing van de richtlijnen inzake elektronische communicatienetwerken en- diensten als gedefinieerd in de kaderrichtlijn»

¹⁹ Vgl. EHvJ, Zaak C-202/88, Frankrijk tegen Commissie [1991] Jurispr. I-1223, overweging 51, 52; Zaak C-91/94, Thierry Tranchant [1995] Jurispr. I-3911, overweging. 18, 19

²⁰ In een aantal gevallen, zoals dat van de elektronische communicatie, zijn de algemene beleidsdoelen en –doelstellingen van de «nationale regelgevende instantie» vastgelegd in de communautaire wetgeving

beslissingen van de regelgever eerst jarenlang worden aangevochten voordat zij in werking treden, zal de doelstelling van de regelgeving niet worden verwekelijkt. Daarom hebben in een aantal gevallen beroepen tegen beslissingen van de regelgever geen opschortende werking.

44. Voordat regelgevers besluiten nemen, dienen zij eerst overleg te plegen met de belanghebbende partijen en het publiek, zodat met alle relevante aspecten rekening kan worden gehouden. Even belangrijk is de verplichting dat regelgevers over hun werkzaamheden overleg plegen en deze coördineren met andere overheidsinstanties, zoals mededingingsautoriteiten en instanties ten behoeve van de consumentenbescherming, zodat de genomen besluiten verenigbaar en consistent zijn met hun beleid.
45. Om hun taken doeltreffend te kunnen uitvoeren zijn regelgevers vaak afhankelijk van informatie die alleen gereguleerde ondernemingen kunnen verschaffen. Daarom beschikken regelgevers vaak over de bevoegdheid om van ondernemingen te verlangen dat zij binnen een bepaalde termijn de informatie verstrekken die benodigd is voor de taak in kwestie. Als het commercieel gevoelige informatie betreft, moet de regelgever het vertrouwelijke karakter van de bedrijfsinformatie respecteren. De regelgever moet om bijvoorbeeld de tarieven van netwerktoegang te reguleren over betrouwbare en uitvoerige informatie over de door de netwerkexploitanten gemaakte kosten beschikken.
46. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de regelgevers in de lidstaten verschillen per sector en per nationale wetgeving, met inbegrip van de taakverdeling tussen de sectorale regelgever en het bevoegde ministerie. Deze taakverdeling is voornamelijk het resultaat van wettelijke en bestuurlijke tradities in de lidstaten. Aan bijna alle regelgevers van de betrokken sectoren zijn evenwel dezelfde kerntaken toevertrouwd. De regulering van de bepalingen en voorwaarden inzake de toegang tot bestaande netwerken en de regulering van de consumentenprijzen om misbruik bij marktdominantie te voorkomen zijn waarschijnlijk de meest in het oog vallende voorbeelden. De regelgevers vullen in dit opzicht de activiteiten van de mededingingsautoriteiten aan: terwijl deze autoriteiten de algemene mededingingswetgeving toepassen door middel van maatregelen achteraf, d.w.z. nadat het misbruik is gepleegd, grijpt een regelgever doorgaans vooraf in door voorschriften vast te leggen die bedoeld zijn om het risico van misbruik van meet af aan te verminderen²¹.
47. Gewoonlijk schrijft de wettelijke regeling in kwestie de verplichtingen in verband met het verrichten van een universele dienst voor. De regelgevers spelen evenwel dikwijls een voorname rol bij de verdere definiëring en de implementatie van dergelijke regels. Zo worden bijvoorbeeld de algemene regels inzake de kostenberekening en het financieringsmechanisme vaak bepaald door het parlement

²¹ De taken van mededingings- en regelgevende instanties overlappen elkaar tot op zekere hoogte. Een onjuiste prijsstelling kan in strijd zijn met de door de regelgevers vastgestelde regels en tegelijkertijd en misbruik betekenen van een dominantie positie in de betekenis van de mededingingswetgeving. Daarom is het van belang dat de respectieve rol van regelgever en mededingingsautoriteit in de praktijk duidelijk zijn. Over het algemeen kan worden gesteld dat de regelgever sectorspecifieke regels vaststelt, die vaak het ingrijpen van de mededingingsautoriteit overbodig maken. Anderzijds moet de mededingingsautoriteit ingrijpen als de regelgever niet over de bevoegdheid beschikt om te waarborgen dat de horizontale mededingingsregels in acht worden genomen of niet optreedt

of het bevoegde ministerie als een universeledienstverlener compensatie ontvangt voor het verrichten van de dienst. De regelgever is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van deze regels.

48. Een belangrijk aspect van het concept “universele dienst” is de vraag of de eindgebruikers en consumenten de prijzen kunnen betalen. Regelgevers nemen prijsreguleringsmaatregelen indien dat nodig is om deze aan doelstelling te voldoen. Aangezien de markt in principe de prijs dient te bepalen, geschiedt een dergelijke regulering vaak in de vorm van maximumprijzen, die in vele landen – bijvoorbeeld voor elektriciteit – bestaan. Prijsregulering kan ook plaatsvinden in de vorm van minimumprijzen om zo uitbuitingspraktijken van dominante marktspelers te voorkomen (bijvoorbeeld in de communicatiesector).
49. De rol die regelgevers dikwijls spelen bij de ontwikkeling en toepassing van bindende normen op het terrein van de veiligheid en kwaliteit van de dienst is van bijzonder belang vanuit het oogpunt van de consument of gebruiker. Zij zijn belangrijk als het gaat om het tegemoetkomen aan verwachtingen betreffende onder meer keuze op het terrein van toegang, transparantie (met inbegrip van de prijzen), betaalbaarheid, kwaliteit, veiligheid en betrouwbaarheid. Adequate verhaalsmechanismen zijn voor consumenten en gebruikers van essentieel belang als exploitanten in dit opzicht niet voldoen aan de normen.
50. Vergunningverlening is een belangrijk hulpmiddel om naleving van bindende normen af te dwingen. Als een marktdeelnemer niet voldoet aan de door de regelgever vastgestelde –en in de aan de marktdeelnemers toegekende vergunning omschreven – normen kan de regelgever de vergunning intrekken. Een ander middel om naleving van de regels af te dwingen is onder meer het opleggen van sancties.
51. Consumenten en gebruikers moeten de mogelijkheid krijgen om klachten in te dienen, bijvoorbeeld wanneer een exploitant niet het soort hierboven beschreven normen in acht neemt. Dergelijke klachten worden gewoonlijk door de regelgevende instantie behandeld en vaak is de regelgever wettelijk verplicht snel een besluit te nemen (d.w.z. binnen een bepaalde termijn).
52. Sommige regelgevende instanties zetten zich er ook voor in om consumenten systematisch te voorzien van marktinformatie,²² terwijl in de meeste gevallen deze taak wordt verricht door consumentenorganisaties. Vele lidstaten vertrouwen de instanties naast de bovengenoemde kerntaken ook andere taken toe, zoals bijvoorbeeld op het terrein van de energiesector de uitvoering van sociaal- en milieubeleid²³ en de langetermijnplanning van de voorzieningszekerheid van elektriciteit en gas.²⁴ Deze extra taken zijn vaak het gevolg van specifieke omstandigheden in de lidstaten. Veelal worden dergelijke taken overgedragen aan de regelgevers op grond van hun technische expertise en kennis van de sector.

²² Bijvoorbeeld de regelgever voor energie in het VK en in Denemarken; op het terrein van de communicatiesector bepaalt de communautaire wetgeving dat regelgevers het aanbod van informatie aan consumenten moeten stimuleren om gebruikers keuzemogelijkheden te bieden (artikelen 21 en 22 van de universeledienstrichtlijn (2002/22/EG))

²³ Bijvoorbeeld in het VK en Zweden

²⁴ Bijvoorbeeld in België

1.2 Institutionele regelingen voor samenwerking op EU-niveau

53. De lidstaten richten sectorspecifieke regelgevende instanties op, die de nationale markt van de betrokken sector reguleren. De nationale markten maken echter deel uit van de communautaire interne markt en door nationale regelgevers genomen beslissingen zijn dikwijls van invloed op grensoverschrijdende transacties. Daarom moeten nationale benaderingen op regelgevend terrein een zekere mate van consistentie bezitten om verstoringen te vermijden als gevolg van uiteenlopende benaderingen, die effect zouden kunnen hebben op het soepele functioneren van de interne markt. De communautaire wetgeving op het gebied van de spoorweg- en communicatiesectoren bevat een bepaling, op grond waarvan de regelgevers expliciet worden verplicht om hun besluitvormingsbeginselen te coördineren.²⁵
54. Er bestaan thans een aantal organisatorische regelingen die consistentie op regelgevend terrein voor de betrokken sectoren beogen.

Voor een aantal sectoren zijn Europese organisaties opgericht, waarin regelgevers van de lidstaten en derde landen verenigd zijn. Voorbeelden hiervan zijn:

- De Council of European Energy Regulators (*CEER*) (Raad van Europese regelgevers voor energie) fungeert als ontmoetingsplaats van regelgevers en het directoraat-generaal Energie en Vervoer van de Europese Commissie. De Raad onderhoudt nauwe banden met regelgevende instanties in Noord-Amerika en de kandidaat-lidstaten van de EU. Bij de werkzaamheden van de CEER is de aandacht uitgegaan naar kwesties in verband met grensoverschrijdende transacties en de organisatie is actief betrokken bij het regelgevend proces van Florence en het regelgevend proces van Madrid (zie hieronder).
 - Het European Committee for Postal Regulation (*CERP*) bestaat uit vertegenwoordigers van de regelgevende instanties in de postsector van de bij de CEPT (Europese Conferentie voor Post en Telecommunicatie) aangesloten landen, waaronder de EU- en kandidaat-lidstaten van de EU, de EVA-landen en andere landen zoals Albanië en de Russische Federatie. De CERP bespreekt met de postsector verband houdende kwesties op regelgevend en operationeel terrein en bevordert contacten met de betrokken instanties om een gemeenschappelijke aanpak tot stand te brengen, die eventueel kan leiden tot voorstellen en aanbevelingen.
 - De Joint Aviation Authorities (*JAA*) is de overkoepelende organisatie voor nationale diensten voor de burgerluchtvaart. Zij heeft voor meeste terreinen van de burgerluchtvaart gemeenschappelijke reguleringsnormen en –procedures in verband met de veiligheid ontwikkeld. Deze normen zijn niet-bindend, tenzij zij in EU- of nationale wetgeving worden omgezet.
55. Op het terrein van elektriciteit en gas is sprake van een unieke vorm van coördinatie en samenwerking tussen nationale regelgevers. Met het oog op consensusvorming tussen alle betrokkenen omtrent kwesties in verband met grensoverschrijdende transacties in de gas- en elektriciteitssectoren werden er twee regelgevende forums

²⁵ Artikel 31 van Richtlijn EG/2001/14 en artikel 7, lid 2, van de kaderrichtlijn inzake elektronische communicatie

opgericht, namelijk het *Forum van Madrid* en het *Forum van Florence*. In deze forums, die onder voorzitterschap van de Commissie staan, hebben de nationale regelgevers uit de energiesector en vooraanstaande vertegenwoordigers van de lidstaten, het bedrijfsleven en de consumenten zitting. De door de forums genomen besluiten zijn formeel niet-bindend, maar impliciet wordt ervan uitgegaan dat de nationale regelgevers ze op nationaal niveau zullen implementeren.²⁶ Het is echter steeds duidelijker geworden dat de forums hun beperkingen kennen, met name op het punt van besluitvorming omtrent controversiële kwesties. Daarom stelde de Commissie in maart 2001 een verordening betreffende grensoverschrijdende uitwisseling in de energiesector voor, waarin de toepassing van de comitologieprocedure wordt voorzien ten aanzien van zaken die in het kader van het forum van Florence zijn besproken.

56. Europese groep van regelgevende instanties

Sinds kort worden de nationale regelgevers op communautair niveau op nieuwe wijze ingeschakeld in de vorm van de Europese groep van regelgevende instanties die tot doel heeft om de rol van sectorspecifieke regelgevende instanties op EU-niveau te vergroten en te formaliseren. Dergelijke groepen dienen in tegenstelling tot comitologiecomités te zijn samengesteld uit de nationale regelgevende instanties in de betrokken sector. Dit concept is bijvoorbeeld uitvoerig behandeld in het “rapport Lamfalussy” over het toekomstige wet- en regelgevende proces voor de Europese effectenmarkt met als bedoeling en nieuwe en effectievere vorm van regelgeving tot stand te brengen. Wat betreft diensten van algemeen economisch belang: onlangs werd bij het besluit van de Commissie betreffende elektronische communicatienetwerken en -diensten²⁷ een «Europese groep van regelgevende instanties» ingesteld. Deze groep heeft tot taak: (a) de Commissie te adviseren en bij te staan bij de consolidering van de interne markt voor elektronische communicatienetwerken en -diensten; (b) als interface tussen de nationale regelgevende instanties en de Commissie te functioneren; en (c) bij te dragen aan de consistente toepassing van het regelgevingskader in alle lidstaten.

57. De Commissie heeft ten aanzien van elektriciteit en gas in haar gewijzigde voorstellen voor de voltooiing van de interne energiemarkt – in reactie op een voorstel van het Europees Parlement – aanbevolen een soortgelijke groep voor regelgevende instanties op het terrein van de gas- en elektriciteitssectoren in te stellen.

58. Comitologie

Voor het merendeel van de sectoren in kwestie voorziet de communautaire wetgeving in een comitologieprocedure om de bijzonderheden in verband met de implementatie van de in het fundamentele Gemeenschapsrecht bepaalde regels vast te leggen. Bij dergelijke procedures is het gebruikelijk dat de Commissie besluiten neemt na raadpleging van een uit vertegenwoordigers van de lidstaten bestaand advies- of regelgevend comité. Op de agenda staan vaak kwesties die van bijzonder

²⁶ Zie voor meer bijzonderheden omtrent de forums van Florence en Madrid:
http://europa.eu.int/comm/energy/en/elec_single_market/florence/index_en.html;
http://europa.eu.int/comm/energy/en/gas_single_market/madrid.html

²⁷ PB L 200, 30.7.2002, blz. 38

belang zijn voor grensoverschrijdende transacties, zoals bijvoorbeeld kwaliteitsnormen voor grensoverschrijdende postdiensten of spooweginteroperabiliteit. Er bestaan comitologiecomités voor de communicatiesector, postdiensten, spoorwegen en de luchtvaart. De lidstaten beslissen op welke wijze zij in deze comités vertegenwoordigd worden en daarom is deelname van de sectorspecifieke regelgevende instantie geen vanzelfsprekendheid. In de praktijk echter betrekken de lidstaten wanneer er regelgevers bestaan deze meestal bij de procedure. De Commissie beveelt ten aanzien van elektriciteit in haar voorstellen ter voltooiing van de interne energiemarkt een comitologieprocedure aan voor kwesties die betrekking hebben op de grensoverschrijdende transmissie van elektriciteit.

1.3 Bestaat er behoefte aan Europese regelgevende instanties?

59. Momenteel bestaat er voor geen van de betrokken sectoren een Europese regelgevende instantie. Toch is al enige tijd het idee aan de orde om een dergelijke instantie voor bepaalde sectoren op te richten, met name voor de communicatiesector.²⁸ Zo heeft de Raad onlangs op basis van een voorstel van de Commissie besloten het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) op te richten. Dit agentschap zal in het kader van een comitologieprocedure de Commissie terzijde staan bij de invoering van gemeenschappelijke normen in verband met kwesties op het terrein van de veiligheid van het luchtvervoer en de milieubescherming. Ook zal het verantwoordelijk zijn voor de luchtwaardigheid en milieucertificering van in de lidstaten ontworpen of gebruikte luchtvaartproducten. Dit was tot dusverre de taak van de nationale luchtvaartdiensten. In dit (beperkte) opzicht zou het nieuwe agentschap beschouwd kunnen worden als een Europese regelgever. Voor de spoorwegen stelde de Commissie in haar tweede spoorwegpakket van januari 2002 de oprichting van een Europees spoorwegbureau voor. Dit agentschap zou echter niet rechtstreeks bij de regelgeving betrokken zijn. Niettemin zou het agentschap op bepaalde terreinen een adviserende functie krijgen, die vergelijkbaar is met de rol van de «Europese groep van regelgevende instanties» in de communicatiesector.

2. Financiering van diensten van algemeen belang

60. Hoewel sommige diensten van algemeen economisch belang op basis van marktmechanismen levensvatbaar zijn, zijn er ook tal van dergelijke diensten waarvoor specifieke financieringsregelingen moeten worden getroffen om een financieel evenwicht te waarborgen.
61. Over het algemeen schrijft het Gemeenschapsrecht geen specifieke vorm van financiering van diensten van algemeen economisch belang voor en is het de taak van de lidstaten om te zorgen voor de financiering van deze diensten. Toch moet de financieringsregeling waarvoor gekozen is voldoen aan de regels inzake mededinging en overheidssteun en de internemarktregels van het Verdrag. In elk geval is het op grond van het Verdrag mogelijk verrichters van diensten van algemeen economisch belang te compenseren voor de extra kosten die zijn

²⁸ Zie de beide ten behoeve van de Commissie uitgevoerde onafhankelijke studies: Eurostrategies/Cullen International, *The possible added value of a European Regulatory Authority for telecommunications*, dec. 1999; Nera & Denton Hall, *Issues associated with the creation of a European Regulatory authority for telecommunications*, maart 1997

verbonden aan de vervulling van een openbaredienstverplichting. Een compensatie die meer bedraagt dan de kosten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de openbaredienstverplichting is in beginsel in strijd met het Verdrag.

62. De financieringsregelingen kunnen verschillende vormen hebben, zoals directe financiering uit de overheidsbegroting, bijdragen van marktdeelnemers, toekenning van bijzondere of exclusieve rechten, bepaling van een gemiddeld tarief of, in het geval van sociale niet-marktdiensten op solidariteit berustende financiering.

(a) *Directe compensatie uit de begroting van een lidstaat*

Een van de vormen van financiële ondersteuning is directe compensatie uit de begroting van een lidstaat. Deze compensatie kan bestaan uit rechtstreekse betalingen aan de dienstverlener of andere financiële voordelen, zoals fiscale vrijstellingen, waardoor de lidstaat minder begrotingsmiddelen ontvangt. In sommige gevallen kan de directe compensatie worden aangevuld met communautaire middelen op basis van het principe van de medefinanciering, zoals bijvoorbeeld via de structuurfondsen.

Bij directe compensatie wordt de financiering van de openbaredienstverplichting over alle belastingbetalers gespreid. Deze vorm van financiering vormt geen belemmering voor markttoegang. Zij valt in het kader van de begrotingsprocedure onder de parlementaire controle in de lidstaat.

(b) *Bijdragen van marktdeelnemers*

Lidstaten kunnen ook besluiten de nettokosten van het verrichten van een dienst van algemeen economisch belang te verhalen op degenen ten behoeve van wie de dienst verricht wordt door middel van heffingen op ondernemingen. In de communautaire wetgeving inzake de telecommunicatiesector en de postdiensten is nadrukkelijk in deze mogelijkheid voorzien.

In dit geval dienen de lidstaten erop toe te zien dat de toewijzingsmethode ten aanzien van bedrijven op objectieve en niet-discriminerende criteria berust en in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel dient lidstaten niet te beletten nieuwe marktdeelnemers te werven die nog geen marktpositie van enige betekenis hebben verworven. Ieder financieringsmechanisme dient te waarborgen dat de marktdeelnemers alleen aan de financiering van de universele dienst bijdragen en niet aan andere activiteiten die niet rechtstreeks verband houden met het verrichten van de universeledienstverplichtingen. Het mechanisme moet in elk geval in overeenstemming zijn met de beginselen van het Gemeenschapsrecht, met name – in het geval van fondsen voor gezamenlijke financiering – de beginselen van niet-discriminatie en evenredigheid. De nettokosten van universeledienstverplichtingen kunnen gezamenlijk worden gedragen door alle of bepaalde, nader omschreven categorieën ondernemingen. De nationale regelgevende instanties dienen zich ervan te vergewissen of de ondernemingen die profiteren van de financiering voldoende nauwkeurige informatie verstrekken over de voor een dergelijke financiering benodigde specifieke kosten om hun verzoek te verantwoorden. Er zijn redenen voor aangewezen exploitanten om de nettokosten van universele dienstverplichtingen hoger in te schatten. De lidstaten moeten daarom zorgen voor daadwerkelijke transparantie en controle op de bedragen die in rekening worden gebracht voor de

(c) *Bijzondere en exclusieve rechten*

In bepaalde gevallen kennen de lidstaten bijzondere of exclusieve rechten toe om de financiële levensvatbaarheid van een dienst van algemeen economisch belang te waarborgen. De toekenning van dergelijke rechten is niet *per se* onverenigbaar met het Verdrag. Het Hof van Justitie oordeelde ²⁹: artikel 86, lid 2, van het Verdrag «staat de lidstaten dus toe, aan ondernemingen die zij belasten met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, alleenrechten te verlenen die de toepassing van de mededingingsregels van het Verdrag kunnen belemmeren, voor zover beperkingen van de mededinging of zelfs een uitsluiting van elke mededinging van andere marktdeelnemers noodzakelijk zijn om te verzekeren, dat de houders van de alleenrechten de hun opgedragen bijzondere taak kunnen vervullen». De lidstaten moeten er evenwel op toezien dat deze rechten verenigbaar zijn met de internemarktregels en niet tot misbruik van een machtspositie in de zin van artikel 82 door de desbetreffende exploitant leiden. In principe mag de concurrentie op bepaalde markten slechts in zoverre door bijzondere of exclusieve rechten ingeperkt worden als voor het verrichten van de openbare dienst noodzakelijk is.

Verder kan de bevoegdheid van de lidstaten om bijzondere of uitsluitende rechten aan dienstverleners van diensten van algemeen economisch belang eveneens ingeperkt worden in sectorspecifieke communautaire wetgeving³⁰.

(d) *Bepaling van een gemiddeld tarief*

Voor enkele diensten, zoals bepaalde telecommunicatie- of postdiensten verlangen de lidstaten dat een universele dienst tegen een uniform tarief op het gehele grondgebied van de lidstaat verricht wordt. In deze gevallen zijn de tarieven gebaseerd op het gemiddelde van de kosten van het verrichten van de diensten, die aanzienlijk kunnen variëren, bijvoorbeeld afhankelijk van het feit of de dienst in een dichtbevolkt of een afgelegen plattelandsg gebied verricht wordt. In de regel – en mits de Commissie toezicht houdt op eventueel misbruik – is de bepaling van het gemiddelde tarief verenigbaar met het Gemeenschapsrecht, voor zover zij wordt voorgeschreven door een lidstaat om redenen van territoriale en sociale samenhang en voldoet aan de in artikel 86, lid 2, van het Verdrag³¹ neergelegde voorwaarden.

(e) *Op solidariteit berustende financiering en verplichte aansluiting*

Met het oog op het belang ervan wordt deze vorm van financiering hier ook vermeld, hoewel deze financiering alleen betrekking heeft op de ondersteuning van diensten

²⁹ EHvJ Zaak 320/91, arrest van 17 mei 1993, Corbeau, [1993] I-2533 (overweging 14)

³⁰ Vgl. artikel 2, lid 1, van Richtlijn 2002/77/EG van de Commissie van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, PB. L 249, 17.9.2002, blz. 21; artikel 7, lid 1, van Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, PB L 15, 21.1.1998, blz. 14

³¹ EHvJ Zaak 320/91, arrest van of 19 mei 1993, Corbeau, [1993] Jurispr. I-2533 (overweging 15)

van algemeen belang van niet-economische aard. De basisstelsels voor sociale zekerheid in de lidstaten berusten doorgaans op regelingen die een sociale doelstelling nastreven en waarin het solidariteitsbeginsel tot uitdrukking komt. Zij dienen alle tot hun toepassingsgebied behorende personen te verzekeren tegen risico's, zoals ziekte, ouderdom, overlijden en invaliditeit, ongeacht hun financiële positie en gezondheidsstatus op het tijdstip van aansluiting. Het solidariteitsbeginsel kan in de ziektekostenregelingen bijvoorbeeld tot uiting komen in het feit dat deze stelsels door bijdragen die evenredig zijn aan het beroepsinkomen van de deelnemers, maar dat bij de uitkeringen wordt uitgegaan van de behoeften van de uitkeringsontvangers. In dit geval heeft solidariteit de inkomensherverdeling tot gevolg tussen de mensen met een goede inkomenspositie en mensen die op grond van hun middelen en gezondheidsstatus niet over de voldoende sociale zekerheid zouden beschikken. Ook vangt zij gedeeltelijk marktgebreken op het terrein van de gezondheidsverzekering op die verband houden met schaalvoordelen, risicoselectie en moreel risico. In pensioenregelingen kan solidariteit tot uiting komen in het feit dat door de actieve werknemers betaalde bijdragen gebruikt worden om de pensioenen van gepensioneerde werknemers te financieren. Ook is sprake van solidariteit wanneer ook aanspraak op pensioen kan worden gemaakt zonder dat er bijdragen zijn betaald of indien de opgebouwde pensioenrechten niet evenredig zijn aan de betaalde bijdragen. Tenslotte is er ook een solidariteit tussen de diverse socialezekerheidsstelsels voorstelbaar, doordat de stelsels die over een overschot beschikken, bijdragen tot de financiering van de stelsels die met financiële moeilijkheden kampen. Dergelijke socialezekerheidsstelsels zijn gebaseerd op een systeem van verplichte bijdragen, dat onontbeerlijk is voor de toepassing van het solidariteitsbeginsel en het financiële evenwicht van deze regelingen. Voorts houdt de staat doorgaans in grote lijnen toezicht op het beheer van deze regelingen

Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie vervullen organisaties die belast zijn met het verrichten van dergelijke activiteiten, die berusten op het beginsel van nationale solidariteit en geen enkel winstoogmerk hebben, een uitsluitend sociale functie. Deze organisaties verrichten geen economische activiteit en worden niet beschouwd als onderneming in de zin van het Gemeenschapsrecht³². Niettemin dient te worden overwogen of de criteria en consequenties van een op solidariteit berustende financiering van socialezekerheidsstelsels op communautair niveau verduidelijkt dient te worden.

63. De regels inzake de interne markt, mededinging en overheidssteun zijn bedoeld om te voorkomen dat aan diensten van algemeen belang toegekende financiële steun de concurrentie en de werking van de interne markt verstoren. Daarnaast beoogt de sectorspecifieke wetgeving slechts te waarborgen dat de door de lidstaten in het leven geroepen financieringsmechanismen de concurrentie zo min mogelijk verstoren en de markttoegang bevorderen. Andere relevante criteria bij de keuze van een financieringsmechanisme, zoals efficiëntie, verantwoordingsplicht of de herverdelingseffecten ervan blijven buiten beschouwing. De Commissie meent dat in dit stadium het initiatief genomen moet worden tot een debat over de vraag of uit deze criteria de conclusie zou kunnen worden getrokken dat specifieke

³² EHvJ gevoegde zaken 159/91 en 160/91, arrest van 17 februari 1993, Poucet en Pistre, [1993] Jurispr. I-637 (overwegingen 18, 19); Zaak C-218/00, arrest van 22 januari 2002 *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas*. tegen. INAIL [2002] Jurispr. I-691 (overweging 44)

financieringsmechanismen de voorkeur verdienen en of de Commissie maatregelen ten gunste van specifieke financieringsmechanismen zou moeten nemen.

3. Evaluatie van de diensten van algemeen belang

64. De evaluatie van de diensten van algemeen belang houdt nauw verband met de evaluatie van de resultaten van de sectoren die deze diensten verlenen. Deze resultaten zijn gebaseerd op het aanbieden van kwantitatieve en kwalitatieve voordelen aan gebruikers en consumenten en daarom op de vermeerdering van hun tevredenheid. De evaluatie van de prestatie van deze sectoren, door middel waarvan gegarandeerd moet worden dat voldaan wordt aan de doelstellingen van economische, sociale en territoriale samenhang en van milieubescherming is in de eerste plaats een taak op communautair niveau. Vanuit zuiver economisch oogpunt is de evaluatie van de diensten van algemeen belang zo belangrijk, omdat de sectoren die deze diensten verrichten, een aanzienlijk deel van het BBP van de EU opbrengen en de prijzen in deze sectoren weer van invloed zijn op de kosten in andere. De evaluatie van de netwerkindustrieën die diensten van algemeen economisch belang verlenen is momenteel ook gerechtvaardigd op grond van het feit dat deze sectoren als gevolg van regelgevende, technologische, sociale en economische veranderingen ingrijpende herstructureringen doormaken. De evaluatie van prestaties moet echter in alle sectoren die diensten verrichten worden uitgevoerd, ongeacht of zij structurele veranderingen doormaken of niet. Evaluatie is ook zo belangrijk, omdat de informatie die door middel daarvan verzameld wordt een belangrijke basis oplevert voor een breed politiek debat en een goed onderbouwde regulering van de sectoren. Verder is evaluatie gerechtvaardigd om redenen van "good governance". Een evaluatie levert feitenmateriaal, inzichten, informatie voor de formulering, aanpassing en controle van het beleid. Om al deze redenen acht de Commissie het van belang om de diensten van algemeen belang te beoordelen en heeft zij met het oog hierop een strategie vastgesteld.

3.1 Een op drie pijlers berustende benadering

65. In de mededeling over diensten van algemeen belang van 2000 wordt reeds geconstateerd: *"de betrokkenheid van de Gemeenschap bij diensten van algemeen belang gaat verder dan de ontwikkeling van de interne markt, waaronder het aanreiken van instrumenten ter waarborging van kwaliteitsnormen, de coördinatie tussen regelgevers en de beoordeling van activiteiten. (...) Dergelijke bijdragen zijn bedoeld om de rol van de nationale, regionale en lokale instanties op hun respectieve gebieden te versterken, en geenszins om hun plaats in te nemen."*³³. Op basis van deze uitgangspunten voert de Europese Commissie regelmatig evaluaties uit van de resultaten van de sectoren die diensten van algemeen economisch belang verrichten. Deze evaluatie berust op drie pijlers.
66. De Commissie heeft «horizontale evaluaties» tot een integraal onderdeel van haar strategie voor een doeltreffende evaluatie van diensten van algemeen economisch belang gemaakt. In december 2001 diende de Commissie de eerste horizontale evaluatie in³⁴ als bijlage van het «Verslag over de werking van de product- en

³³ COM(2000) 580, blz. 23-24

³⁴ Marktprestaties van netwerkindustrieën die diensten van algemeen belang leveren: eerste horizontale evaluatie, SEC(2001) 1998

kapitaalmarkten»³⁵. Overeenkomstig de wens van de Raad bevatte dit document een uitgangspunt voor het toekomstige horizontale toezicht en de geregelde evaluatie van deze diensten. Naar aanleiding van het verzoek van de Raad om een methodologie voor de evaluatie van de diensten van algemeen belang werd in de mededeling « Een methodologische nota voor de horizontale evaluatie van diensten van algemeen economisch belang »³⁶ een door de Commissie bij toekomstige horizontale evaluaties te benutten methodologie uiteengezet. De Commissie stelt jaarverslagen op, waarin de resultaten van de horizontale evaluatie van de diensten van algemeen belang worden beschreven. De verslagen vallen in drie hoofdedeelten uiteen: een analyse van structurele veranderingen en marktprestaties, de resultaten van de permanente consumentenraadpleging en een intersectorale analyse van horizontale thema's. Aanvankelijk hebben de horizontale evaluaties betrekking op de sectoren luchtvervoer, lokaal en regionaal openbaar vervoer, elektriciteit, gas, postdiensten, spoorwegvervoer en telecommunicatie.

67. Behalve horizontale evaluaties verricht de Europese Commissie ook sectorale beoordelingen van sectoren die diensten van algemeen economisch belang verrichten³⁷. De economische, technische en regelgevingskaders verschillen per sector, zodat sommige kwesties eigen zijn aan de sector en in horizontale evaluaties niet volledig behandeld kunnen worden. Verder zijn deze sectorale beoordelingen een geschikte hulpmiddel voor het toezicht op de omzetting van richtlijnen, de daadwerkelijke toepassing van de in het nationaal recht omgezette regels en voor de vergelijking van de sectorale regelgeving. Aan de hand hiervan kan de Commissie de lidstaten aansturen bij toekomstige regelgeving en kan zij optimale sectorale benaderingen ter discussie stellen. Ook ontstaat hierdoor een duidelijk beeld van de eventuele tekortkomingen bij de naleving van de EU-wetgeving.
68. De evaluatie van het functioneren van de diensten van algemeen belang zou onvolledig zijn, indien er geen rekening zou worden gehouden met de opinies van de diverse bij deze diensten betrokken partijen (alle gebruikers/consumenten, exploitanten, regelgevers, sociale partners, overheidsinstanties, enz.). Bij de beoordeling door de Commissie wordt rekening gehouden met de opinies van de belanghebbende partijen, die ook als leidraad dienen voor toekomstige beleidsmaatregelen. Met name wordt de tevredenheid van gebruiker en consument ten aanzien van de diensten van algemeen belang aan de hand van opiniepeilingen en kwalitatieve enquêtes van Eurobarometer gemeten³⁸.

3.2 *Reikwijdte van de evaluatie*

69. In het huidige klimaat van veranderingen op structureel en regelgevend terrein dienen bij het evaluatieproces vier vragen aan de orde te komen.

(a) Leiden de structurele veranderingen in de sectoren die diensten van algemeen belang verrichten tot voordelen voor gebruikers en consumenten in de vorm van lagere prijzen en betere dienstverlening?

³⁵ COM(2001) 736 def.

³⁶ COM(2002) 331 def.

³⁷ Zie de voorbeelden uit de telecommunicatie-, post-, energie- en vervoersector in het verslag van de Commissie over diensten van algemeen belang, COM(2001) 598, 17.10.2001, blz. 15

³⁸ http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/index_en.html

De liberalisering van sectoren die diensten van algemeen economisch belang verrichten dient de concurrentie te bevorderen en daarom tot meer keuze te leiden, dient bedrijven te dwingen hun productie te rationaliseren en betere en innovatieve diensten tegen lagere prijzen aan te bieden. Deze diverse voordelen zouden tot meer welvaart moeten leiden, vooropgesteld dat adequate maatregelen worden genomen om de consumenten- en gebruikersrechten te waarborgen. De voordelen van de openstelling van de markt kunnen evenwel de gebruikers en consumenten alleen ten goede komen bij de juiste regulering- en concurrentievoorwaarden. De evaluatie van diensten van algemeen economisch belang is belangrijk, omdat zo kan worden ontdekt of de voordelen ten goede komen aan de consument en niet in de wacht worden gesleept door bepaalde economische actoren. Deze doelstelling is in overeenstemming met het algemene initiatief van de Commissie om het bestuur en de kwaliteit van de regulering in de Europese Unie te verbeteren.

(b) Hoe ontwikkelen zich toegang en kwaliteit in verband met het verrichten van diensten van algemeen belang?

Tot de marktprestaties behoren ook de kwaliteit en de betaalbaarheid van de verleende dienst. De openstelling van de markt bergt het potentiële risico in zich dat een concurrerend klimaat druk zou kunnen uitoefenen op de prijzen ten koste van de kwaliteit van deze diensten of zou kunnen leiden tot een ongelijke verdeling van de voordelen onder gebruikers en consumenten. Daarom moet bij de evaluatie vooral worden gelet op de wisselwerking tussen verschillende infrastructuurnetwerken en de doelstellingen inzake economische efficiëntie, consumenten- en gebruikersbescherming en sociale en territoriale samenhang. De toegankelijkheid van de netwerken is een essentieel aspect in dit verband. Zo is het bijvoorbeeld bij de energie- en vervoersector nuttig om de koppeling van verschillende netwerken te onderzoeken en met name na te gaan hoe de meest en minst ontwikkelde gebieden in geografisch opzicht met elkaar verbonden zijn.

(c) Welk effect hebben veranderingen in de sectoren die diensten van algemeen belang verrichten op de werkgelegenheid?

Sectoren die diensten van algemeen belang verlenen zijn van oudsher geëxploiteerd door de publieke sector en zijn belangrijke werkgevers. De komst van concurrenten roept het schrikbeeld op van omvangrijke kosten in verband met de aanpassing van de werkgelegenheid. Deze angstgevoelens leiden ook in aanzienlijk mate tot verzet tegen structurele veranderingen. Hierom is het van belang om de omvang van deze kosten vast te stellen. De beoordeling heeft tot doel om zowel de directe als indirecte gevolgen voor de werkgelegenheid in te schatten. Daarom is het bijzonder belangrijk om de reikwijdte van deze analyse te verbreden en de langetermijneffecten voor de economie als geheel naast de kortetermijneffecten in de sectoren die de diensten verrichten te meten.

(d) Hoe ervaren de gebruikers/consumenten deze ontwikkelingen?

Het laatste thema betreft de vraag hoe de ontwikkelingen in verband met het functioneren van deze sectoren in de praktijk worden ervaren. Er kan inderdaad een verschil bestaan tussen de waargenomen ontwikkelingen en de perceptie ervan bij het publiek. Aangezien de door deze sectoren verrichte diensten uiteindelijk bestemd zijn voor gebruikers en consumenten, is het van cruciaal belang om hun opinie te leren

kennen. Toch moet daarbij niet uit het oog verloren worden dat het hierbij gedacht moet worden aan zeer uiteenlopende actoren – van particuliere huishoudens tot bedrijven – die verschillen qua inkomsten, omvang en andere kenmerken. Daarom moeten verschillende groepen bij de evaluatie afzonderlijk onderzocht worden.

3.3 *Problemen*

70. De enorme verschillen ten aanzien van de beschikbaarheid van gegevens vormt een van de voornaamste struikelblokken voor een alomvattende evaluatie. De Europese Commissie speelde door het bieden van richtsnoeren een belangrijke rol bij de stroomlijning en standaardisatie van de gegevensverzameling. Sinds 2000 heeft de Commissie een lijst van structurele indicatoren³⁹ gepubliceerd, waarvan sommige verband houden met de sectoren die diensten van algemeen belang verrichten. De mededeling over een methodologie ter evaluatie van de diensten van algemeen belang bevat in een bijlage een lijst van indicatoren (waarvan een aantal op het ogenblik niet beschikbaar zijn), die een ideale leidraad voor een evaluatie biedt. Deze lijst zou als uitgangspunt kunnen dienen bij een discussie met gegevensaanbieders met het oog op de verbetering van de verzameling van gegevens. Niet alleen een gebrek aan middelen bij nationale regelgevende of statistische instanties bemoeilijkt vergelijkingen, maar een ander steeds belangrijker probleem is het feit dat het proces van de openstelling van de markt van invloed kan zijn op de beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevens. Enerzijds heeft concurrentie in sommige gevallen geleid tot een grootschaliger verzameling en evaluatie van gegevens dan voor de komst van de exploitanten uit de private sector, maar anderzijds ondervinden sommige lidstaten moeilijkheden als particuliere bedrijven weigeren strategische informatie bekend te maken omdat deze marktgevoelig zou zijn, hoewel het niet altijd duidelijk is dat dit het geval is. Een punt dat ter discussie moet worden gesteld is het vinden van een evenwicht tussen de noodzaak tot het verkrijgen van gegevens voor evaluaties en beleidsvorming aan de ene kant en het recht van bedrijven om deze informatie als vertrouwelijk te behandelen aan de andere kant.
71. Bovendien moet bij de evaluatie in de juiste mate aandacht worden besteed aan beleidsoverwegingen op economisch en op sociaal gebied, met name ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening en sociale en territoriale samenhang. Dit is een vraagstuk waarbij het bestaande wettelijke kader inzake de diensten van algemeen belang slechts ten dele als leidraad kan dienen.
72. Ten behoeve van een beter inzicht in deze kwesties heeft de Commissie een evaluatiestrategie ontwikkeld en levert zij de benodigde inbreng in het debat. Tot dusverre omvatte haar rol onder meer de uitvoering van horizontale evaluaties over de grenzen van landen en sectoren, plus de taak om zorg te dragen voor een betere coördinatie tussen de nationale regelgevende instanties, zodat de concurrentie- en reguleringsvoorwaarden in de diverse lidstaten meer met elkaar gaan sporen. De Commissie kan evenwel niet een overzicht samenstellen van alle dikwijls uiteenlopende standpunten van de diverse belanghebbende partijen omtrent het functioneren van de diensten van algemeen belang. Daarom bestaat de noodzaak tot een breed debat over de wijze waarop de evaluatie moet plaatsvinden en wie deze

³⁹ Zie COM(2002) 551, 16.10.2002 en Commission Staff Working Paper in support of the Report from the Commission to the Spring European Council in Brussels – Progress on the Lisbon Strategy (COM(2003) 5), SEC(2003) 25/2, 7.3.2003

taak moet uitvoeren. Voorts sluit – in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel – de door de Commissie op Europees niveau uitgevoerde evaluatie geen aanvullende evaluaties op andere niveaus en door andere instanties uit. De vraag of een beoordelaar op het niveau van de Europese Unie onafhankelijk dient te zijn van de Commissie en/of de lidstaten blijft nog open.

73. Zoals voorgesteld in de resolutie van het Europees Parlement,⁴⁰ zou de participatie van het publiek aanzienlijk kunnen worden gestimuleerd. Het Parlement stelt voor om «*het debat tussen de verschillende bestaande observatieposten op gang te brengen (Economisch en Sociaal Comité, Comité van de Regio's, organisaties betreffende de sociale dialoog, associaties van initiatieven inzake diensten van algemeen belang, consumentenbonden)*». Met de uitkomst van het debat moet rekening worden gehouden; deze zou richtinggevend moeten zijn voor de evaluaties en de evaluaties zelf zouden weer het onderwerp van debat moeten zijn. Een dergelijk breed maatschappelijk debat over het functioneren van de diensten van algemeen belang is welkom, mits de belangen van alle betrokken partijen op de juiste wijze aan bod komen en vertegenwoordigd zijn. Het blijft binnen het huidige institutionele kader onduidelijk wat de respectieve rollen van de verschillende instellingen en organisaties dienen te zijn bij de evaluatie van de diensten van algemeen belang en hoe het debat gestructureerd en georganiseerd moet worden.

4. De internationale dimensie: het handelsbeleid

4.1 Liberalisering van de handel in de diensten van algemeen belang in de context van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)

74. De Gemeenschap en haar lidstaten zijn partijen bij de Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten (GATS),⁴¹ die de enige multilaterale regeling voor de handel in diensten is, waarbij de leden van de WTO bindende verplichtingen zijn aangegaan om onder bepaalde voorwaarden specifieke dienstensectoren voor concurrentie van aanbieders uit het buitenland open te stellen.

4.1.1 Diensten van algemeen belang zijn niet als zodanig van de GATS uitgesloten

75. Het begrip “diensten van algemeen belang” ontbreekt in de GATS. De bepalingen van de GATS gelden voor alle diensten, met uitzondering van:

- In de luchtvaartsector: verkeersrechten en alle diensten die rechtstreeks verband houden met de uitoefening van verkeersrechten, en
- Voor alle sectoren: diensten die bij overheidsgezag voor het publiek verleend worden, d.w.z. alle diensten die noch op commerciële basis, noch in concurrentie met een of meer dienstverleners aangeboden worden.

Hieraan kan worden toegevoegd dat het aanbod van diensten aan overheidsinstanties – met inbegrip van diensten van algemeen belang – door het houden van

⁴⁰ Verslag van het Europees Parlement over de mededeling van de Commissie “Diensten van algemeen belang in Europa», COM(2000) 580 C5-0399/2001 – 2001/2157/COS; definitief A5/0361/2001. Rapporteur: Werner Langen. 17.10.2001

⁴¹ Zie de publicatie van de Commissie «GATS. A guide for business» en de publicatie van de WTO «GATS. Facts and fiction». De tekst van de GATS is gepubliceerd in PB L 336, 23.12.1994, blz. 190

aanbestedingen op het ogenblik niet behoort tot de kernverplichtingen van de GATS (meest begunstigde natie, nationale behandeling, markttoegang, eventuele aanvullende verplichtingen). De Gemeenschap heeft evenwel toegezegd om meestbegunstiging en nationale behandeling te hanteren ten opzichte van de overeenkomstsluitende partijen bij the Overeenkomst inzake overheidsopdrachten (GPA), die eveneens in het kader van de WTO gesloten is.

4.1.2 *De GATS voorziet in algemene en met de veiligheid verband houdende uitzonderingen, die in hoge mate met de uitzonderingen van het EG-Verdrag overeenkomen*

76. Op voorwaarde dat dergelijke maatregelen niet zodanig worden toegepast, dat zij een middel tot willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie van landen waar dezelfde voorwaarden bestaan of een verhulde beperking van de handel in diensten zouden kunnen vormen, zal geen enkele bepaling van de GATS zo worden uitgelegd dat deze een beletsel vormt voor de goedkeuring of de handhaving van maatregelen van een lid die noodzakelijk zijn ter bescherming van de openbare zeden of voor het handhaven van de openbare orde, ter bescherming van het leven en de gezondheid van mensen, dieren en planten, om de naleving te waarborgen van wetten of voorschriften die betrekking hebben op het voorkomen van misleidende of frauduleuze praktijken of maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van het niet-nakomen van dienstverleningscontracten, het beschermen van de privacy van personen wat de verwerking en verspreiding van persoonsgegevens betreft en de bescherming van de geheimhouding van individuele dossiers en rekeningen, en veiligheid (artikel XIV van de GATS).

77. Voorts kan in de GATS geen enkele bepaling zodanig worden uitgelegd dat zij een lid verplicht gegevens te verstrekken waarvan openbaarmaking naar zijn oordeel tegen zijn wezenlijke veiligheidsbelangen indruist of een lid belet maatregelen te nemen die het ter bescherming van de wezenlijke veiligheidsbelangen nodig acht (artikel XIV bis van de GATS). De preambule van de GATS bepaalt verder dat de leden het recht hebben het aanbod van diensten te reguleren teneinde te voldoen aan nationale beleidsdoelstellingen.

4.1.3 *De liberalisering van de handel in diensten van algemeen belang is van de door WTO-leden aangegane verbintenissen afhankelijk*

78. De mate van de door de afzonderlijke landen geboden openstelling ten aanzien van diensten van algemeen belang die niet zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van de GATS is niet bij voorbaat vastgelegd en dient door onderhandeling te worden bepaald. Sommige GATS-disciplines – zoals de clausules betreffende meestbegunstiging en de doorzichtigheid – gelden over de hele linie voor alle onder de GATS vallende sectoren; de bepalingen betreffende specifieke verbintenissen – markttoegang, nationale behandeling en eventuele bijkomende verbintenissen - zijn echter slechts van toepassing voor zover de landen in de desbetreffende sector een verbintenis zijn aangegaan. Het aantal sectoren waarin de leden verbintenissen zijn aangegaan varieert aanzienlijk en geen enkel lid is in alle dienstensectoren verbintenissen aangegaan. Aangegane verbintenissen kunnen onder bepaalde voorwaarden altijd nog worden ingetrokken of gewijzigd. De specifieke procedure hiertoe is vastgelegd in artikel XXI van de GATS.

4.1.4 *De GATS-overeenkomst stelt geen privatisering of deregulering van diensten van algemeen belang verplicht. De WTO-leden mogen zelf in de uitoefening van hun soevereine rechten over deze aangelegenheden beslissen*

79. De leden van de WTO kennen geen uniform model voor diensten van algemeen belang. Het concept varieert naargelang de sectoren, nationale tradities en wettelijke voorwaarden in de betrokken lidstaten. De GATS laat de leden volledig vrij bij het besluit of zij diensten zelf – direct of indirect (via publieke ondernemingen) – verrichten of de dienstverlening aan een derde toevertrouwen. Daarom kunnen diensten van algemeen belang – zoals ook vaak het geval is – door publieke of private ondernemingen of gezamenlijke door beide verricht worden.
80. De GATS beoogt een multilateraal kader van principes en regels voor de handel in diensten in het leven te roepen, waarbij het in de bedoeling ligt om dit soort handel op basis van criteria zoals transparantie en geleidelijke liberalisering verder uit te breiden. Hierbij gaat het niet om de deregulering van diensten, die voor een aanzienlijk deel om zeer goede redenen streng gereguleerd zijn. Voorts verbiedt de GATS wat betreft de algemene uitzonderingen geenszins de goedkeuring of handhaving van maatregelen ter bescherming van onder meer de openbare zeden, de openbare orde en leven en gezondheid van mensen, dieren en planten.
81. Toch moet erop worden gewezen dat WTO-leden, die in de uitoefening van hun soevereine rechten verbintenissen in een bepaalde dienstensector aangaan, verplicht zijn de regels betreffende de diensten in deze sector op transparante en voorspelbare wijze toe te passen. De GATS roept in dit verband de leden van de WTO op om voorschriften voor bepaalde bijzondere maatregelen te ontwikkelen, die van invloed zijn op de handel in diensten (kwalificatie-eisen en –procedures, technische normen en vergunningsvereisten). Dergelijke GATS-bepalingen zouden een garantie kunnen vormen dat deze bijzondere maatregelen op objectieve en transparante criteria berusten en dat zij – gezien de noodzaak om de kwaliteit van de dienst te waarborgen – de handel in diensten niet onnodig belemmeren. Tot dusverre is er slechts overeenstemming bereikt over regels voor de accountancysector, maar zij zijn nog niet in werking getreden.
82. De WTO-leden kunnen in elk geval in de uitoefening van hun soevereine rechten naast markttoegang en nationale behandeling nog andere verbintenissen aangaan, waarbij zij zich de naleving van specifieke regulerende verplichtingen aanvaarden. In dit verband wordt erop gewezen dat omstreeks 75 WTO-leden ingestemd hebben met bepaalde regelgevende beginselen voor de telecommunicatiesector door een “referentiedocument” te ondertekenen, dat onder meer regels bevat inzake concurrentie, interconnectie, licentieprocedures en de onafhankelijkheid van de regelgevende instantie.

4.1.5 *De GATS-overeenkomst sluit het opleggen van openbardienstverplichtingen niet uit*

83. GATS staat de WTO-leden toe om in het kader van de liberalisering openbardienstverplichtingen op te leggen. In hun verbintenissen kunnen leden van de WTO buitenlandse dienstverleners volledige markttoegang en nationale behandeling gunnen en hun tegelijkertijd dezelfde openbardienstverplichtingen opleggen die voor binnenlandse dienstverleners gelden. Zelfs als zij nog een stap verder gaan en gemeenschappelijke regelgevende beginselen onderschrijven, zoals in verscheidene gevallen gebeurd is voor de telecommunicatiesector door middel van

het “referentiedocument”, kunnen zij toch het recht blijven behouden om zelf het soort openbare (universele) dienstverplichting vast te leggen, dat zij wensen te handhaven.

4.1.6 Subsiëring van diensten van algemeen belang is door de GATS-overeenkomst niet verboden

84. Thans is in de GATS-overeenkomst alleen in onderhandelingen voorzien om de noodzakelijke disciplines te kunnen ontwikkelen om handelsverstoring als gevolg van subsidies te voorkomen (artikel XV van de GATS). Zolang deze multilaterale disciplines ontbreken, zijn alle subsidies toegestaan, zij het dat het beginsel van nationale behandeling erop van toepassing is, aangezien subsidies maatregelen zijn die van invloed zijn op de handel in diensten. Derhalve moet in het geval van diensten waarvoor een WTO-lid verbintenissen ten aanzien van markttoegang is aangegaan, een land dat de toegang tot subsidies tot binnenlandse aanbieders van diensten wil beperken, dit vermelden in de lijst van verbintenissen als een beperking van de nationale behandeling.
85. Een WTO-lid dat verbintenissen ten aanzien van diensten van algemeen belang is aangegaan kan daarom zelf beslissen of en in welke mate binnenlandse subsidies aan buitenlandse dienstverleners, die markttoegang tot deze diensten hebben, worden toegekend. Een dergelijke beslissing moet in een verbintenis inzake nationale behandeling worden vastgelegd.

4.1.7 Verbintenissen van de Gemeenschap ten opzichte van de diensten van algemeen belang worden in overeenstemming met de internemarktregels voor deze diensten aangegaan

86. In het kader van de Uruguay-ronde is de Gemeenschap bindende verplichtingen ten aanzien van bepaalde diensten van algemeen belang aangegaan (zoals bijvoorbeeld telecommunicatie, uit particuliere middelen gefinancierd onderwijs, milieu, gezondheids-, sociale en vervoerdiensten). Bij deze verbintenissen werd rekening gehouden met de situatie op de interne markt; zij waren beperkt tot bepaalde, specifiek vermelde activiteiten en waren tegelijkertijd onderworpen aan een aantal specifieke beperkingen.
87. De specifieke verbintenissen die tijdens de Uruguay-ronde werden aangegaan, beperkten zich tot de toekenning van markttoegang en nationale behandeling aan buitenlandse dienstverleners, die dienstverleners in de Gemeenschap binnen de interne markt bezitten in de voor concurrentie opengestelde sectoren. De internemarktregels worden dus door de verbintenis van de Gemeenschap om het “referentiedocument” voor de telecommunicatiesector te onderschrijven volledig nageleefd. Geen van deze verbintenissen heeft tot een inbreuk op het interne beleid ten aanzien van de organisatie van deze sectoren geleid. Zelfs op terreinen waar specifieke verbintenissen zijn aangegaan, behouden de lidstaten ook het recht om openbardienstverplichtingen op te leggen, die ook voor buitenlandse particuliere dienstverleners gelden (bijvoorbeeld op het terrein van universele diensten, kwaliteitsnormen en consumenten-/gebruikersbescherming)⁴². Wat betreft de financiering van diensten van algemeen belang, waarvoor verbintenissen op het

⁴² Hiernaast kunnen de Gemeenschap en de lidstaten de uitzonderingsbepalingen van de GATS toepassen

terrein van de markttoegang zijn aangegaan, behoudt de Gemeenschap zich het recht voor door middel van een horizontale beperking diensten in de publieke sector te verrichten of te subsidiëren.

88. In verband met de huidige WTO-onderhandelingen betreffende de diensten heeft de Gemeenschap de andere WTO-leden verzocht⁴³ om over te gaan tot liberalisering in de meeste dienstensectoren: professionele en andere zakelijke diensten, post- en koerierdiensten, diensten in de bouw, distributiediensten, milieudiensten, financiële diensten, diensten van persagentschappen, toerismediensten, transportdiensten en energiediensten. Aan geen enkel land zijn verzoeken gericht in verband met gezondheids- of audiovisuele diensten; in verband met onderwijsdiensten heeft slechts de VS een verzoek ontvangen, dat alleen betrekking heeft op uit private middelen gefinancierde hogeronderwijsdiensten. Het is niet de bedoeling van de Gemeenschap om door middel van deze verzoeken de diensten van algemeen belang geleidelijk op te heffen of overheidsondernemingen in derde landen te privatiseren. Ook wordt erkend dat de liberalisering van de handel in diensten in tal van gevallen dient te worden ondersteund door een institutioneel en regelgevend kader om de concurrentie te waarborgen en de verbetering van de toegang tot deze diensten voor de armen te helpen verbeteren. De verzoeken ondermijnen of verminderen geenszins het vermogen van de regering van het gastland om de prijsstelling, beschikbaarheid en betaalbaarheid van de diensten van algemeen belang naar eigen goeddunken te reguleren. In feite verlangt de Commissie slechts dat communautaire dienstverleners markttoegang wordt verleend om onder gelijke voorwaarden met de binnenlandse dienstverleners te kunnen concurreren.
89. Op dezelfde wijze zijn de aanbiedingen van de Gemeenschap niet van invloed op het verrichten van diensten van algemeen belang binnen de Gemeenschap of op het recht van de Gemeenschap haar dienstensector te reguleren en haar eigen regelgevende kaders in het leven te roepen. In dit verband wordt erop gewezen dat het aanbod van de Europese Gemeenschap en haar lidstaten aan de WTO op 29 april 2003⁴⁴ weliswaar zeer breed is, maar geen voorstellen bevat voor nieuwe verbintenissen voor gezondheids- en onderwijsdiensten. Bij andere diensten van algemeen belang (bijvoorbeeld de telecommunicatiediensten, post- en koerierdiensten, milieu- en transportdiensten) gaat het aanbod niet verder dan de huidige stand van de liberalisering binnen de interne markt; ook blijft de mogelijkheid tot het opleggen van universeledienstverplichtingen gehandhaafd.
90. Voor de financiering van de diensten van algemeen belang wordt voorgesteld de horizontale beperkingen ten aanzien van de subsidies te handhaven om de publieke sector levensvatbaar te houden. De Commissie zal ten aanzien van de onderhandelingen over subsidies krachtens artikel XV van de GATS, die nog niet ver gevorderd zijn, in ieder geval rekening houden met de interne ontwikkelingen op het gebied van diensten van algemeen belang.

⁴³ Zie <http://europa.eu.int/comm/trade>: «GATS: Pascal Lamy responds to Trade Union concerns on public services, Brussels, 7 June 2002» en «Summary Of The EC's Initial Requests To Third Countries In The GATS Negotiations, Brussels, 1 July 2002»

⁴⁴ Zie <http://europa.eu.int/comm/trade>.

4.2 Liberalisering van de handel in diensten van algemeen belang in multilaterale en bilaterale context

91. Op bilateraal niveau⁴⁵ zijn in een aantal overeenkomsten bepalingen ten behoeve van de liberalisering van de diensten tussen de Gemeenschap en de betrokken handelspartner vastgelegd. In de regel hebben deze betrekking op alle handel in diensten, afgezien van enkele uitzonderingen betreffende audiovisuele, cabotage- en luchtverkeersrechten. In deze overeenkomsten is geen specifieke uitzondering opgenomen voor diensten van algemeen belang, behalve wanneer openbare nutsbedrijven een monopoliepositie of exclusieve rechten bezitten.
92. De mate waarin de handel in diensten is geliberaliseerd varieert per overeenkomst. In de door de partijen aangegane verbintenissen is dus de voor de diensten van algemeen belang geplande mate van liberalisering vastgelegd. Het aantal betrokken sectoren en de beoogde mate van liberalisering verschillen weliswaar in het kader van de GATS en de bilaterale overeenkomsten, maar het standpunt van de Gemeenschap is in beide contexten identiek. Onder alle omstandigheden zijn de door de Gemeenschap op bilateraal niveau aangegane verbintenissen ook in overeenstemming met de communautaire interne markt.
93. Een aantal bilaterale overeenkomsten (de EER- en Europa-overeenkomst) bevatten met betrekking tot subsidies bepalingen die gebaseerd zijn op de communautaire overheidssteunregeling. De Commissie houdt toezicht op de implementatie ervan om overeenstemming met de communautaire regeling te garanderen. De andere door de Gemeenschap gesloten bilaterale overeenkomsten hebben of geen betrekking op subsidies in de dienstensector, of de bepalingen ervan zijn niet bijzonder stringent.

⁴⁵ Zie http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/index_en.htm