

Vergaderjaar 2003–2004

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 291**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 24 oktober 2003

De vaste commissie voor Economische Zaken<sup>1</sup> heeft over het Groenboek diensten van algemeen belang (kamerstuk 22 112, nr. 283) de regering de navolgende vragen ter beantwoording voorgelegd. De vragen alsmede de daarop gegeven antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
De Grave

De griffier van de commissie,  
Tielens-Tripels

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Crone (PvdA), De Grave (VVD), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), ondervoorzitter, Atsma (CDA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GL), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Slob (CU), Van den Brink (LPF), Duyvendak (GL), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), Gerken (SP), Van Velzen (SP), Varela (LPF), Algra (CDA), Van Fessem (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), De Krom (VVD), Van der Laan (D66), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD).  
Plv. leden: Tichelaar (PvdA), Örgü (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Hijum (CDA), Koenders (PvdA), Vos (GL), Weekers (VVD), De Vries (CDA), Van der Vlies (SGP), Hermans (LPF), Van den Brand (GL), Verburg (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Lazrak (SP), De Ruiter (SP), Eerdmans (LPF), De Haan (CDA), Van Dijk (CDA), Hofstra (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Van Heteren (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Giskes (D66), Tjon-A-Ten (PvdA), Waalkens (PvdA) en Szabó (VVD).

1

*Welke diensten worden gerekend tot de diensten van algemeen economisch belang en welke tot diensten van algemeen belang?*

Onder diensten van algemeen belang (DAB) wordt een verscheidenheid aan diensten verstaan waarvan de overheid vindt dat ze aangeboden moeten worden, ook als de markt het niet zelf kan. De overheid stelt aan dergelijke diensten specifieke dienstverleningseisen als toegankelijkheid, betaalbaarheid en continuïteit. Voorbeelden van dergelijke diensten zijn de traditionele netwerksectoren, onderwijs, publieke omroep, rechtspraak, maar ook lokale diensten als afvalverwerking, et cetera.

De wijze waarop de dienst wordt aangeboden bepaalt of een dienst een economische activiteit is of niet. Diensten die op de markt worden aangeboden worden diensten van algemeen economisch belang (DAEB) genoemd. Deze laatste groep diensten valt onder de mededingingsregels en indien er sprake is van diensten die de intra-Europese handel wezenlijk beïnvloeden, is het Europese staatssteun- en mededingingsregime van toepassing.

Het is mogelijk om voorbeelden te geven van diensten die wel of geen economische activiteit zijn. Het is echter niet mogelijk definitieve lijsten te maken van diensten van algemeen niet-economisch belang. Het begrip economische activiteit is een evoluerend begrip afhankelijk van de relevante marktsituatie (product, geografie). De opvatting en organisatie van dit soort diensten verschillen tussen lidstaten, naar gelang de marktsituatie verandert, en is daarnaast afhankelijk van de politiek/culturele voorkeuren (Het gevangeniswezen bijvoorbeeld wordt in sommige landen overgelaten aan private partijen, terwijl in andere landen het een staatsmonopolie is.) Een definitieve lijst met diensten die als niet-economische activiteit benoemd worden veronachtzaamt deze verscheidenheid.

2

*Op welke manier kan de toegang tot de diensten van algemeen belang tegen een betaalbare prijs met een goede, gegarandeerde kwaliteit worden geleverd, zonder dat dit in strijd zal zijn met de regels van artikel 86?*

Op de diensten van algemeen belang die geen economische activiteit zijn, zijn de Europese communautaire staatssteunen mededingingsregels niet van toepassing.

Het EG-Verdrag is wel van toepassing op de DAEB. De artikelen 81 en 82 stellen dat landen geen kartels en economische machtsposities mogen scheppen en/of toelaten. Het huidige Verdrag biedt echter ruimte om rekening te houden met de bijzondere aspecten van diensten van algemeen economisch belang zonder dat de werking van de interne markt geschaad hoeft te worden. Zo biedt artikel 86 lid 2 van het Verdrag lidstaten de mogelijkheid om bijzondere rechten aan uitvoerders van DAEB te verlenen. Deze rechten verlenen uitvoerders van DAEB een uitzonderingspositie t.o.v. de staatssteun- en mededingingsregels van het Verdrag, voor zover deze regels de vervulling van de taken van DAEB zouden belemmeren. Wezenlijk in de huidige verhouding is dat de lidstaat dus zelf bepaalt wat een DAEB is en de vormgeving van de uitvoering (publiek/privaat). De Commissie houdt toezicht op de inrichting en wijze van aanwijzing van DAEB en de daarmee gemoeide bijzondere rechten proportioneel zijn en de interne markt niet onevenredig verstoren.

3

*Welke bevoegdheden zijn op Europees niveau noodzakelijk om aan het gestelde in 2 te voldoen? Is een verdragswijziging noodzakelijk, zijn*

Artikel 86–3 verplicht de Europese Commissie om toezicht te houden op de inrichting en wijze van aanwijzing van DAEB door de lidstaten en de daarmee gemoeide bijzondere rechten proportioneel zijn en de interne markt niet onevenredig verstoren.

In geval van onenigheid of onduidelijkheid bepaalt – conform de verdrags-systematiek – uiteindelijk het Europese Hof van Justitie in hoeverre deze voorwaarden worden vervuld.

Tevens kan de Commissie met richtlijnen komen die specifieke sectoren vrijmaken voor de interne markt, met inachtneming van de publieke belangen. Zoals gedaan is bij o.a. de postrichtlijn en de telecomrichtlijn.

Deze systematiek is helder. Het biedt een evenwichtige situatie tussen enerzijds de beleidsvrijheid van een lidstaat om publieke belangen te definiëren, naar gelang de voorkeuren van de bevolking, en tegelijkertijd de goede werking van de interne markt. Het doet hiermee recht aan het subsidiariteitsprincipe dat stelt dat wat lidstaten beter of net zo goed als de Commissie kunnen doen, zij ook moeten doen.

Er zijn geen aanwijzingen waarom het instrumentarium van de Commissie niet toereikend is en aanvulling behoeft.

Wijziging van het Verdrag, waarbij aan de EU een zelfstandige grondslag wordt gegeven om de DAB te reguleren – de Commissie dient met een verordening te komen waarin de beginselen en voorwaarden van DAB nader zouden moeten worden bepaald – is niet wenselijk.

Door de verplichting op te nemen een Europese wet vast te stellen over de beginselen en voorwaarden van de DAB, veranderen de verhoudingen aanzienlijk. Het gehele terrein rondom DAEB wordt daardoor gecommunautariseerd. Europa zal dan moeten bepalen wat een DAEB is en daarnaast de voorwaarden formuleren waartegen het aangeboden dient te worden. Hiermee verliest Nederland elementaire bevoegdheden. De beleidsvrijheid om zelf keuzes te maken t.a.v. uitvoering, financiering en organisatie van DAEB zou sterk kunnen afnemen.

Tot een verordening er is en de werking en reikwijdte ervan is uitgekristalliseerd zal er op beleidsmatig niveau rechtsonzekerheid bestaan, waardoor orderingsprocessen kunnen stagneren. Ook het bedrijfsleven is niet gebaat bij de rechtsonzekerheid die met de komst en uitwerking van een dergelijke verordening gepaard gaat.

De verdragswijziging opent de mogelijkheid tot onttrekking van bepaalde sectoren aan de werking van het Verdrag, met name op het terrein van het mededingingsrecht.

De Commissie en het Hof verliezen daarmee de bevoegdheid te controleren of bepaalde DAEB conform het Verdrag worden uitgevoerd. Het Verdrag kan dan niet meer een toetsteen zijn voor bepaalde handelingen van DAEB. Hierdoor krijgen de uitgekozen sectoren onwenselijke concurrentievoordelen (zeker de mogelijk grensoverschrijdende sectoren) en wordt de deur opengezet voor verdere verstoringen van de mededinging.

4

*Welke visie heeft de EU op de diensten van algemeen belang? Deelt het kabinet de opvatting dat het in het kader van het Europees instrumentarium gebruikelijk is dat een Witboek uitsluitend vragen stelt en op basis van verkregen antwoorden een visie gaat ontwikkelen wat zijn neerslag vindt in het Groenboek? Klopt het dat deze visie niet in het Groenboek zijn*

De diensten van algemeen economisch belang nemen een belangrijke plaats in in de gemeenschappelijke waarden van de Unie en vervullen volgens de EU een fundamentele rol in alle lidstaten bij het bevorderen van sociale en territoriale samenhang. Bij gebreke aan communautaire regelgeving ter zake, beschikken de lidstaten over een grote vrijheid om de aard en de omvang te bepalen van de «openbare diensten» die zij willen uitbouwen op basis van hun beleidskeuzes.

De Commissie dient vanuit een positieve houding de uitbouw en ontwikkeling van diensten van algemeen economisch belang te begeleiden, overeenkomstig artikel 16 van het Verdrag. In dit kader streeft de Commissie in hoofdzaak drie doelstellingen na:

- Verzekeren van een doeltreffende werking van DAB
- Erover waken dat aan concurrentie blootgestelde activiteiten die geen DAEB zijn en waarmee geen algemeen belang wordt nagestreefd, niet als dusdanig worden aangemeld, en
- Erover waken dat er geen negatieve invloeden zijn op markten die openstaan voor concurrentie buiten de openbaredienstverlening.

Het is gebruikelijk dat de Europese Commissie in een Groenboek haar visie over een thema neerlegt, waarna na raadpleging van de Lidstaten concrete beleidsvoorstellen volgen in de vorm van een Witboek. Het Kabinet is van mening dat de Europese Commissie in het Groenboek niet met een uitgekristaliseerde visie over diensten van algemeen belang komt. Het onderliggende Groenboek heeft meer het karakter van een consultatiedocument, waarin de Europese Commissie wel vele onderwerpen aansnijdt, maar niet verder gaat dan het stellen van vragen, hetgeen teleurstellend is.

5

*Zal de exacte invulling van diensten zowel van algemeen economisch als van algemeen belang door de nationale overheden leiden tot oneerlijke concurrentie en op gespannen voet komen te staan met de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie?*

Zoals gesteld hebben lidstaten de vrijheid om zelf te bepalen wat een dienst van algemeen belang is en mogen zelf de uitvoering (publiek/privaat) bepalen. Het Verdrag biedt, zoals geschreven, met artikel 86.2 ruimte om rekening te houden met de bijzondere aspecten van diensten van DAEB zonder dat de werking van de interne markt geschaad hoeft te worden. De Commissie is echter wel gerechtigd te controleren of de bijzondere rechten verleend aan de uitvoerder van de DAEB proportioneel zijn met de taken van algemeen belang.

Op dit moment zijn er voldoende instrumenten beschikbaar die oneerlijke concurrentievoordelen voor uitvoerders van DAEB tegengaan. Ten aanzien van het verlenen van financiële steun aan uitvoerders van diensten van algemeen economisch belang heeft recente jurisprudentie van het Hof van Justitie (de zaak Altmark C-280/00) aanknopingspunten geboden: aan het geven van financiële bijdragen door de overheid zijn specifieke voorwaarden verbonden die moeten voorkomen dat uitvoerders van DAB concurrentievoordelen krijgen. Ook de transparantierichtlijn biedt aanknopingspunten om ongeoorloofde voordelen voor uitvoerders van DAEB t.o.v. concurrenten tegen te gaan. Ten slotte heeft het de voorkeur dat de aanwijzing van een uitvoerder van DAEB op een zo transparant mogelijke wijze verloopt. Bijvoorbeeld door middel van een aanbestedingsprocedure.

Mocht ten slotte een concurrent zich benadeeld voelen door de in zijn ogen onterecht verleende bijzondere rechten aan de uitvoerder van de

DAEB, dan bestaat de mogelijkheid hiermee naar het Europese Hof van Justitie te stappen.

6

*Moet er niet een aanmelding vooraf bij de Europese Commissie worden gedaan, voordat een lidstaat besluit of een dienst van algemeen economisch belang is, om daarmee oneerlijke concurrentie te voorkomen?*

In Nederland wordt een benadering gehanteerd waarbij in een sector waarvan de overheid vindt dat er een algemeen belang is, eerst de te garanderen belangen bij voorkeur zo specifiek mogelijk gedefinieerd worden. Deze belangen zijn een afspiegeling van de wensen en voorkeuren van de bevolking. Er worden daarbij eisen vastgelegd waaraan de dienstverlening minimaal moet voldoen. Vervolgens wordt een passende marktordening ontwikkeld die deze belangen weet te garanderen en vergeleken met alternatieve ordeningsvormen de meeste welvaartswinst genereert en de consument het meeste oplevert. Dit hoeft niet per se vrije marktwerking te zijn; dit zal afhangen van de mogelijkheden van de markt om de specifieke belangen te borgen. Indien door marktfalen de markt niet in staat is de benoemde belangen te verzekeren, zal er een vorm van gereguleerde marktwerking moeten komen of in het uiterste geval volledig publieke uitvoering. Door de wijze van inrichting van de markt bepaalt de overheid of de uitvoering van de dienst een economische activiteit is of niet. Door de Commissie vooraf toestemming te vragen of een dienst via de vrije markt kan worden verleend, worden de Lidstaten een essentieel deel van hun eigen beleidsvrijheid ontnomen hetgeen in strijd is met het subsidiariteitsprincipe.

De Commissie houdt daarnaast zoals eerder gesteld al ex post toezicht of de bijzondere rechten verleend aan de uitvoerder van de DAEB proportioneel zijn met de taken van algemeen belang, geen diensten worden aangemerkt als DAEB zonder dat er een algemeen belang wordt nagestreefd en dat er geen negatieve invloeden zijn op markten die openstaan voor concurrentie buiten de openbaredienstverlening. Bij misbruik kan de Commissie ingrijpen.

Behalve onwenselijk is een vorm van notificatieplicht van DAEB vooraf dus ook niet nodig. Op dit moment zijn er voldoende instrumenten beschikbaar die oneerlijke concurrentievoordelen voor uitvoerders van DAEB tegengaan. Zie hiervoor vraag 5.

7

*Is het kabinet voorstander van het buiten beschouwing laten van diensten van algemeen niet-economische belang buiten de mededingingsregels ex artikel 86 van de EU en zo ja, waarom?*

*De werkingssfeer van het Europese mededingingsrecht is (net als het Nederlandse) beperkt tot economische activiteiten. Niet-economische activiteiten vallen dus ook nu al buiten de mededingingsregels.*

Het mededingingsrecht bevat naar haar aard regels voor het gedrag van ondernemingen op markten. Het is dan ook weinig zinvol het toe te passen op niet-economische activiteiten, die niet door ondernemingen op markten ontplooid worden.

8

*Deelt het kabinet de mening dat voorop staat een toegang tot de diensten van algemeen belang, tegen een betaalbare prijs, een goede kwaliteit met een gegarandeerde dienstverlening, waarbij de overheid een toezichthoudende rol heeft, bij een niet altijd perfect functionerende marktwerking?.*

*In hoeverre stroken deze gedachten met het concept diensten van algemeen economisch belang?*

Het uitgangspunt voor de ordening van een markt zijn voor het kabinet de aanwezige publieke belangen. Deze dienen zo specifiek mogelijk te worden benoemd en vervolgens dient die passende marktordening ontwikkeld te worden die deze belangen weet te garanderen en vergelijken met alternatieve ordeningsvormen de meeste welvaartswinst genereert. Deze ordening zal niet per sé volledige mededinging zijn: de uiteindelijke ordening en regulering is afhankelijk van de specifieke karakteristieken van de markt. Een geliberaliseerde markt zal ook een sterke overheid nodig hebben. Niet alleen in de rol van regelgever, maar ook in de vorm van een toezichthouder.

Het feit dat een activiteit tot een dienst van algemeen belang wordt aangemerkt betekent dus niet dat het niet door private partijen kan worden uitgevoerd. Het kabinet is een voorstander van een transparante toewijzing van DAEB aan marktpartijen. Een concessieverlening kan daarbij een geschikt instrument zijn. Bij de concessieverlening kunnen de specifieke dienstverleningseisen van tevoren worden opgesteld. Een voorbeeld hiervan is de aanbestedingsprocedure van het streekvervoer.