



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 12.5.2004  
COM(2004) 374 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

**Witboek over diensten van algemeen belang**

## INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding .....	4
2.	Een gedeelde verantwoordelijkheid van de overheidsinstanties in de Unie .....	5
2.1.	Een essentieel onderdeel van het Europese model.....	6
2.2.	Een verantwoordelijkheid voor overheidsinstanties .....	7
2.3.	Een gedeelde verantwoordelijkheid van de Unie en haar lidstaten.....	7
3.	Basisbeginselen van de aanpak van de Commissie.....	8
3.1.	De overheidsinstanties moeten dicht bij de burger kunnen werken.....	9
3.2.	De doelstellingen van openbare dienstverlening moeten worden gerealiseerd in concurrerende open markten .....	9
3.3.	De samenhang en de universele toegang moeten worden gewaarborgd.....	10
3.4.	Een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en zekerheid moet worden gehandhaafd	11
3.5.	De rechten van gebruikers en consumenten moeten worden gewaarborgd .....	11
3.6.	De prestaties moeten worden gevolgd en geëvalueerd .....	12
3.7.	De diversiteit van de diensten en de situaties moet worden gerespecteerd.....	12
3.8.	Meer transparantie.....	13
3.9.	Er moet rechtszekerheid worden geboden .....	13
4.	Nieuwe lijnen voor een samenhangend beleid.....	14
4.1.	Respect voor diversiteit in een samenhangend kader .....	14
4.2.	Verduidelijking en vereenvoudiging van het wettelijke kader voor de compensatie van openbardienstverplichtingen.....	15
4.3.	Vaststelling van een duidelijk en transparant kader voor de selectie van ondernemingen die met de uitvoering van een dienst van algemeen belang worden belast .....	18
4.4.	Volledige erkenning van het algemene belang van sociale diensten en gezondheidsdiensten .....	19
4.5.	Beoordeling van de resultaten en evaluatie van de prestaties .....	21
4.6.	Herziening van het sectorale beleid .....	22
4.7.	Overeenstemming van het internationale handelsbeleid met het interne beleid .....	24
4.8.	Bevordering van diensten van algemeen belang in ontwikkelingssamenwerking.....	24

## BIJLAGEN

## 1. INLEIDING

De rol van de Europese Unie bij de toekomstige vormgeving van de diensten van algemeen belang<sup>1</sup> heeft de laatste jaren centraal gestaan in het debat over het Europese samenlevingsmodel. Vanuit het inzicht dat goed functionerende, toegankelijke, betaalbare en kwalitatief hoogwaardige diensten van algemeen belang cruciaal zijn voor de levenskwaliteit van de Europese burgers, het milieu en het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven, heeft de Europese Commissie een groenboek over diensten van algemeen belang<sup>2</sup> aangenomen, dat de aanzet gaf tot een brede publieke raadpleging over de wijze waarop het aanbod van kwalitatief hoogwaardige diensten van algemeen belang in de Europese Unie het best kan worden gestimuleerd. Het groenboek nodigde uit tot op- of aanmerkingen over de algehele rol van de Europese Unie bij de vaststelling van de doelstellingen van openbare dienstverlening die door middel van diensten van algemeen belang worden nagestreefd, en over de wijze waarop deze diensten georganiseerd, gefinancierd en geëvalueerd worden.

Het debat dat door het groenboek op gang werd gebracht, kon op ruime belangstelling rekenen bij talrijke belangstellende partijen. De Commissie ontving bijna 300 bijdragen van zeer uiteenlopende respondenten uit tal van lidstaten<sup>3</sup>. De diensten van de Commissie hebben een verslag van de publieke raadpleging opgesteld, waarin de ontvangen bijdragen worden geanalyseerd en achtergrondinformatie bij dit witboek is opgenomen<sup>4</sup>.

In overeenstemming met het verzoek van het Europees Parlement in zijn resolutie over het groenboek over diensten van algemeen belang van 14 januari 2004<sup>5</sup> presenteert de Commissie in dit witboek haar conclusies uit het debat.

Ook het Europees Economisch en Sociaal Comité<sup>6</sup> en het Comité van de Regio's<sup>7</sup> hebben zich over het groenboek gebogen en hun standpunt bekendgemaakt.

Voorts is er in de Conventie over de toekomst van Europa een levendig debat gevoerd over de diensten van algemeen belang.

Ten slotte heeft ook het Hof van Justitie zich gebogen over verschillende vragen in verband met diensten van algemeen economisch belang – met name de financiering

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 voor de definities van termen

<sup>2</sup> COM(2003) 270 def. van 21.5.2003

<sup>3</sup> De volledige tekst van de bijdragen kan worden gevonden op de webstek van de Commissie:

[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/comments/public\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/comments/public_en.htm)

<sup>4</sup> Verslag van de publieke raadpleging over het groenboek over diensten van algemeen belang, document van de diensten van de Commissie SEC(2004) 326 van 15.3.2004, te vinden op:

[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest)

<sup>5</sup> Resolutie van het Europees Parlement over het groenboek over diensten van algemeen belang van 14.1.2004, T5-0018/2004

<sup>6</sup> Advies over het groenboek over diensten van algemeen belang van 11.12.2003, CESE 1607/2003

<sup>7</sup> Advies van het Comité van de Regio's van 20 november 2003 over het groenboek over diensten van algemeen belang, CvdR 149/2003 def

daarvan – en heeft het een belangrijk arrest gewezen over de compensatie voor openbardienstverplichtingen<sup>8</sup>.

Uit het debat is gebleken dat de standpunten en invalshoeken aanzienlijk uiteenlopen. Desalniettemin lijkt er een consensus te zijn gegroeid over het feit dat tussen marktwerking en openbare dienstverlening een harmonieus evenwicht moet worden gevonden. De diensten van algemeen belang alsmede de context waarin zij worden verleend en waarvan ook de Europese Unie zelf deel uitmaakt, ontwikkelen zich voortdurend en zullen dat ook in de toekomst blijven doen. Met de presentatie van dit witboek heeft de Commissie niet de bedoeling het op Europees niveau gevoerde debat af te sluiten. Integendeel, zij wil een bijdrage leveren aan de lopende discussie en deze een stap verder brengen door de rol van de Unie te definiëren en een kader vast te stellen waarbinnen de diensten van algemeen belang goed kunnen functioneren.

In het witboek wordt uiteengezet welke positieve rol de Commissie voor de Europese Unie weggelegd ziet bij de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige diensten van algemeen belang, en worden de belangrijkste punten uitgelegd van een strategie die moet garanderen dat alle burgers en ondernemingen in de Unie toegang krijgen tot kwalitatief hoogwaardige en betaalbare diensten. Het document is slechts op enkele kernpunten van het debat toegespitst, aangezien het onmogelijk zou zijn om alle punten te bespreken die in de loop van de publieke raadpleging aan bod zijn gekomen. Specifiekere punten zullen aan bod komen in het kader van het relevante beleid.

## **2. EEN GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE OVERHEIDSINSTANTIES IN DE UNIE**

Uit de publieke raadpleging over het groenboek is gebleken dat er ruime overeenstemming bestaat over het belang van kwalitatief hoogwaardige diensten van algemeen belang voor de Europese samenlevingen. De verdeling van taken en bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten leidt tot een gedeelde verantwoordelijkheid van de Unie en de overheidsinstanties in de lidstaten, maar zowel de precieze omschrijving van de te verlenen diensten als de aanbidding van die diensten blijft tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten behoren.

### **2.1. Een essentieel onderdeel van het Europese model**

Uit het debat over het groenboek is zeer duidelijk gebleken dat de diensten van algemeen belang een belangrijke pijler vormen van het Europese samenlevingsmodel. Ofschoon de meningen en standpunten van de verschillende deelnemers aan het debat soms sterk uiteenlopen, komt uit de raadpleging toch een brede consensus naar voren dat alle burgers en ondernemingen van de Europese Unie een beroep moeten kunnen doen op kwalitatief hoogwaardige en betaalbare diensten. Tevens wordt bevestigd dat er in de Unie een gemeenschappelijk concept van diensten van algemeen belang bestaat. Dit concept weerspiegelt de waarden en doelstellingen van de Gemeenschap en is gebaseerd op een reeks

---

<sup>8</sup> Arrest van 24 juli 2003 in de zaak C-280/00, Altmark Trans

gemeenschappelijke elementen, waaronder universele dienst, continuïteit, kwaliteit van de dienst, betaalbaarheid, en gebruikers- en consumentenbescherming.

In de Unie blijven diensten van algemeen belang essentieel voor de waarborging van sociale en territoriale samenhang en voor het concurrentievermogen van de Europese economie. Burgers en ondernemingen mogen terecht de verwachting koesteren in de gehele Europese Unie toegang te hebben tot kwalitatief hoogwaardige en betaalbare diensten. Voor de burgers van de Unie is deze toegang een essentieel onderdeel van het Europese burgerschap waardoor zij hun fundamentele rechten ten volle kunnen uitoefenen. Voor ondernemingen is de beschikbaarheid van kwalitatief hoogwaardige diensten van algemeen belang een conditio sine qua non voor een concurrerend ondernemingsklimaat. De aanbidding van kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare diensten van algemeen belang die voldoen aan de behoeften van de burgers en het bedrijfsleven, draagt daarom in belangrijke mate bij tot de verwezenlijking van het strategische doel van de Unie „de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”<sup>9</sup>.

Zoals de Commissie in het groenboek onderstreepte, hebben diensten van algemeen belang de doelstellingen van de Unie op een groot aantal beleidsterreinen mede helpen verwezenlijken. Het communautaire beleid heeft tezelfdertijd in belangrijke mate bijgedragen tot de verbetering van de kwaliteit, keuze en efficiëntie van een aantal diensten van algemeen belang.

Overeenkomstig de beginselen die in artikel 16 van het Verdrag<sup>10</sup> en artikel 36 van het Handvest van de grondrechten<sup>11</sup> zijn vastgesteld, heeft de Commissie het vaste voornemen om ten volle rekening te houden met de specifieke rol van de diensten van algemeen belang voor de beleidsterreinen en activiteiten die binnen haar bevoegdheid vallen. Zij zal ernaar streven dat de Europese Unie met inachtneming van de uiteenlopende tradities, structuren en situaties die in de lidstaten bestaan, een positieve bijdrage blijft leveren aan de ontwikkeling van diensten van algemeen belang als onderdeel van het Europese model. Overeenkomstig de beginselen van betere regelgeving<sup>12</sup> zal deze doelstelling mede worden verwezenlijkt aan de hand van voorafgaande beoordelingen van grote initiatieven<sup>13</sup> en regelmatige evaluaties van het relevante communautaire beleid.

---

<sup>9</sup> Europese Raad van Lissabon van 23 en 24 maart 2004, conclusies van het voorzitterschap, punt 5. Zie [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/intro\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/intro_en.html) voor meer details

<sup>10</sup> Artikel 16 bepaalt: „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”

<sup>11</sup> Artikel 36 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”

<sup>12</sup> Mededeling van de Commissie - Europese governance: een betere wetgeving, COM(2002) 275 def. van 5.6.2002

<sup>13</sup> Mededeling van de Commissie over effectbeoordeling, COM(2002) 276 def. van 5.6.2002

Op dit cruciale punt in de ontwikkeling van de Unie dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de ontwikkelingen in de nieuwe lidstaten en hun specifieke behoeften als gevolg van met name de omvorming van hun economieën in de afgelopen twee decennia.

## **2.2. Een verantwoordelijkheid voor overheidsinstanties**

De aanbidding van diensten van algemeen belang kan worden georganiseerd in samenwerking met de private sector of worden toevertrouwd aan private of publieke ondernemingen, maar het blijft een taak van de overheidsinstanties op het relevante niveau om de verplichtingen en opdrachten van openbare dienstverlening te definiëren. De relevante overheidsinstanties zijn ook verantwoordelijk voor de regulering van de markt en dienen erop toe te zien dat de dienstverleners de hun toevertrouwde opdrachten van openbare dienstverlening kunnen uitvoeren.

In de raadpleging over het groenboek werd benadrukt dat in het kader van een concurrerende interne markt de relevante overheidsinstanties bevoegd moeten blijven om erop toe te zien dat welomschreven overheidsbeleidsdoelstellingen daadwerkelijk worden bereikt en dat democratische keuzes worden gerespecteerd, ook wat betreft het kwaliteitsniveau en de daaruit voortvloeiende kosten. Het is noodzakelijk dat de relevante overheidsinstanties over adequate middelen en deskundigheid beschikken. De bestaande sectorspecifieke communautaire regelgeving voorziet in specifieke rechtsinstrumenten en bevoegdheden waardoor de autoriteiten van de lidstaten overheidsbeleidsdoelstellingen kunnen opleggen. Bovenal moeten de lidstaten aandacht besteden aan de steeds complexere taken van de regelgevende autoriteiten en hen alle noodzakelijke instrumenten en middelen ter beschikking stellen.

## **2.3. Een gedeelde verantwoordelijkheid van de Unie en haar lidstaten**

In het groenboek heeft de Commissie er al op gewezen dat het Verdrag de Gemeenschap een hele reeks middelen biedt om ervoor te zorgen dat de gebruikers in de Europese Unie toegang hebben tot kwalitatief hoogwaardige en betaalbare diensten van algemeen belang. Desalniettemin blijft het in de eerste plaats de taak van de relevante nationale, regionale en lokale overheden om diensten van algemeen belang te definiëren, te organiseren, te financieren en erop toe te zien.

Dit concept van gedeelde verantwoordelijkheid ligt ten grondslag aan artikel 16 van het EG-Verdrag, krachtens welk de Gemeenschap en de lidstaten, in het kader van hun respectieve bevoegdheden, een beleid moeten voeren dat aanbieders van diensten van algemeen economisch belang in staat stelt hun taken te vervullen. Het recht van de lidstaten om specifieke openbare dienstverplichtingen aan marktdeelnemers op te dragen en op de uitvoering ervan toe te zien, is tevens impliciet erkend in artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> 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 onder de mededingingsregels, voorzover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap”

In de publieke raadpleging over het groenboek bestond er ruime consensus over het feit dat de Gemeenschap geen aanvullende bevoegdheden moeten worden verleend op het gebied van diensten van algemeen belang. De Commissie is het in beginsel met deze analyse eens. Zij is van mening dat de Gemeenschap momenteel over passende en toereikende bevoegdheden in verband met diensten van algemeen belang beschikt om te garanderen dat goed functionerende diensten in de gehele Unie gehandhaafd en verder ontwikkeld kunnen worden.

Tezelfdertijd juicht de Commissie de wijziging van het huidige artikel 16 van het EG-Verdrag toe, die door de Europese Conventie wordt voorgesteld in artikel III-6 van het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa. Artikel III-6 bepaalt:

*„Onverminderd de artikelen III-55, III-56 en III-136 en gezien de plaats die de diensten van algemeen economisch belang innemen als diensten waaraan eenieder in de Unie waarde hecht, alsook de rol die zij vervullen bij het bevorderen van sociale en territoriale samenhang van de Unie en de lidstaten, dragen de Unie en de lidstaten er overeenkomstig hun onderscheiden bevoegdheden en binnen het toepassingsgebied van de Grondwet zorg voor, dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en onder de voorwaarden, met name economische en financiële, die hen in staat stellen hun taken te vervullen. Deze beginselen en voorwaarden worden bij Europese wet bepaald.”*

Zodra dit grondwettelijke verdrag van kracht is geworden, zal deze bepaling een aanvullende rechtsgrond vormen voor communautaire acties op het gebied van de diensten van algemeen economisch belang binnen de bevoegdheden van de Unie en binnen het toepassingsgebied van de grondwet.

### **3. BASISBEGINSELEN VAN DE AANPAK VAN DE COMMISSIE**

De aanpak van de Commissie is gebaseerd op een reeks beginselen die tot uitdrukking komen in de sectorale beleidsvormen van de Gemeenschap. Deze beginselen kunnen worden verduidelijkt aan de hand van de resultaten van de publieke raadpleging over het groenboek:

#### **3.1. De overheidsinstanties moeten dicht bij de burger kunnen werken**

In de raadpleging werd benadrukt dat de diensten van algemeen belang zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden opgezet en gereguleerd en dat het subsidiariteitsbeginsel streng in acht moet worden genomen.

De Commissie respecteert de essentiële rol van de lidstaten en de regionale en lokale overheden op het gebied van diensten van algemeen belang. Met deze rol wordt rekening gehouden bij het uitzetten van de communautaire beleidslijnen op het gebied van diensten van algemeen belang, die overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel meer of minder ingrijpende maatregelen en het gebruik van diverse instrumenten omvatten.

Net als in het verleden is de Commissie voornemens wanneer dat nodig is voorstellen te doen voor een sectorspecifieke regulering, maar alleen op terreinen die een duidelijke Europese dimensie hebben en waarvoor goede argumenten voor de

definiëring van een Europees concept van algemeen belang bestaan, zoals de grote netwerkindustrieën. Met een dergelijke communautaire regulering wordt doorgaans slechts een regelgevend kader vastgesteld, dat de lidstaten, rekening houdend met de specifieke situatie in eigen land, nader kunnen uitwerken en ten uitvoer leggen.

### **3.2. De doelstellingen van openbare dienstverlening moeten worden gerealiseerd in concurrerende open markten**

Op basis van de raadpleging blijft de Commissie van mening dat de doelstelling een open en concurrerende interne markt tot stand te brengen, verenigbaar is met de doelstelling kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare diensten van algemeen belang te ontwikkelen. De totstandbrenging van een interne markt heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de verbetering van de efficiëntie waardoor een aantal diensten van algemeen belang betaalbaarder zijn geworden. Voorts heeft dit geleid tot een toename van het dienstenaanbod, die vooral in de sectoren telecommunicatie en vervoer in het oog springt<sup>15</sup>.

In bepaalde situaties kan de verwezenlijking van een doelstelling van nationaal overheidsbeleid evenwel coördinatie met bepaalde communautaire doelstellingen vereisen. In het Verdrag worden deze situaties behandeld in artikel 86, lid 2, dat bepaalt dat diensten van algemeen economisch belang niet onder de regels van het Verdrag vallen voorzover dit noodzakelijk is om de vervulling van hun taak van algemeen belang mogelijk te maken. Dit betekent dat, indien er een spanningsveld ontstaat, het EG-Verdrag onder de in artikel 86, lid 2, bepaalde voorwaarden de vervulling van een taak van algemeen belang voorrang geeft boven de toepassing van de regels van het Verdrag<sup>16</sup>. Het zijn dus de taken die beschermd worden en niet zozeer de manier waarop deze worden vervuld. Dankzij deze bepaling van het Verdrag kunnen het streven naar en het verwezenlijken van overheidsbeleidsdoelstellingen worden verzoend met de concurrentiedoelstellingen van de Europese Unie als geheel, met name het garanderen van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle aanbieders en de best mogelijke aanwending van overheidsgeld.

### **3.3. De samenhang en de universele toegang moeten worden gewaarborgd**

De toegang van alle burgers en ondernemingen tot kwalitatief hoogwaardige en betaalbare diensten van algemeen belang op het gehele grondgebied van de lidstaten is van wezenlijk belang voor de bevordering van de sociale en territoriale samenhang in de Europese Unie, waaronder het wegnemen van de nadelen die de verstgelegen regio's ondervinden als gevolg van hun moeilijke toegankelijkheid. De Commissie heeft het vaste voornemen op al haar beleidsterreinen te streven naar een effectieve en betere universele toegang tot diensten van algemeen belang.

---

<sup>15</sup> In het aangekondigde werkdocument van de Commissiediensten over de ontwikkeling van het functioneren van netwerkindustrieën die diensten van algemeen belang verlenen (verslag 2004) zal een gedetailleerde evaluatie worden opgenomen

<sup>16</sup> De toepassing van artikel 86, lid 2, is in detail uitgelegd in de mededeling van de Commissie over diensten van algemeen belang in Europa, PB C 17 van 19.1.2001, blz. 4



In dit verband is de universele dienst een basisconcept dat de Gemeenschap heeft ontwikkeld om te waarborgen dat essentiële diensten effectief toegankelijk zijn<sup>17</sup>. Volgens dit concept heeft iedereen recht op toegang tot bepaalde, als onontbeerlijk beschouwde diensten en zijn dienstverleners verplicht welomschreven diensten onder specifieke voorwaarden aan te bieden, waaronder de voorwaarde dat de dienst op het gehele grondgebied beschikbaar moet zijn tegen een betaalbare prijs. De universele dienstverlening is een dynamisch en flexibel concept en vormt een doeltreffend vangnet voor hen die anders geen essentiële diensten zouden kunnen aanschaffen. Dit concept kan regelmatig opnieuw worden gedefinieerd om het aan de sociale, economische en technologische ontwikkelingen aan te passen. Met dit concept kunnen op het niveau van de Gemeenschap gemeenschappelijke beginselen worden vastgesteld en kan de tenuitvoerlegging van deze beginselen aan de lidstaten worden overgelaten, zodat overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel rekening wordt gehouden met de specifieke situatie in elk land.

In het kader van haar structuurbeleid helpt de Gemeenschap te voorkomen dat kwetsbare sociale groepen of regio's worden uitgesloten van de toegang tot essentiële diensten<sup>18</sup>. De structuurfondsen kunnen worden aangewend om volgens bepaalde criteria investeringen in netwerkinfrastructuren mede te financieren<sup>19</sup>. Voorts zorgt het beleid van de Commissie op het gebied van de trans-Europese netwerken voor een verbetering van de toegang tot vervoers-, energie- en communicatienetwerken van de meer afgelegen gebieden en zal er worden gezorgd voor de aansluiting van de nieuwe lidstaten op de infrastructuur van de vijftien, zodat een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en zekerheid kan worden gehandhaafd. In het kader van haar Europese groei-initiatief heeft de Commissie een ambitieus programma vastgesteld voor de tenuitvoerlegging van prioritaire grensoverschrijdende projecten op het gebied van vervoers-, energie- en breedbandtelecommunicatienetwerken<sup>20</sup>.

### **3.4. Een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en zekerheid moet worden gehandhaafd**

Uit de publieke raadpleging is gebleken dat het van cruciaal belang is een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en zekerheid te garanderen. De Commissie is het ermee eens dat aan alle burgers en gebruikers kwalitatief hoogwaardige diensten van algemeen belang moeten worden aangeboden. Ook moet de fysieke veiligheid van gebruikers en consumenten, van alle personen die bij de productie en het verlenen van deze diensten betrokken zijn, en van het grote publiek gewaarborgd zijn, onder andere door bescherming tegen mogelijke bedreigingen zoals terroristische aanslagen en milieurampen. Voorts vormt de zekerheid van de dienstverlening en in het

---

<sup>17</sup> Zie het groenboek over diensten van algemeen belang, COM(2003) 270 def. van 21.5.2003, punten 50 tot en met 54

<sup>18</sup> Een nieuw partnerschap voor samenhang. Derde verslag over de economische en sociale samenhang, COM(2004) 107 def. van 18.2.2004

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld het document van de diensten van de Commissie - Richtsnoeren voor de lidstaten met betrekking tot de toepassingscriteria en -modaliteiten voor de structuurfondsen ter ondersteuning van de elektronische communicatie, SEC(2003) 895

<sup>20</sup> Mededeling van de Commissie - Een Europees groei-initiatief - Investeren in netwerken en kennis ten behoeve van groei en werkgelegenheid - Eindverslag aan de Europese Raad van 11.11.2003, COM(2003) 690 def

bijzonder de leveringszekerheid een wezenlijke voorwaarde die tot uiting moet komen in de omschrijving van de te verlenen dienst. Tevens moeten de voorwaarden waaronder diensten worden verleend, de aanbieders in voldoende mate stimuleren om passende langetermijninvesteringen te verrichten. Kwaliteit van de dienst en leveringszekerheid vormen voor de samenleving economische kosten, die op toereikende en transparante wijze tegen de verwachte baten moeten worden afgewogen.

In overeenstemming met het beleid van de Unie inzake duurzame ontwikkeling moet ook rekening worden gehouden met de rol die diensten van algemeen belang kunnen spelen bij de bescherming van het milieu, en met de specifieke kenmerken van diensten van algemeen belang die rechtstreeks met milieu verband houden, zoals de sectoren water en afval.

De Commissie houdt ten volle rekening met deze vereisten en zal erop toezien dat het communautaire beleid bijdraagt aan de handhaving van kwaliteits-, veiligheids- en zekerheidsnormen en deze vergemakkelijkt. Met name in haar regelmatige evaluaties en haar sectorale verslagen zal de Commissie de vooruitgang volgen.

### **3.5. De rechten van gebruikers en consumenten moeten worden gewaarborgd**

Uit de raadpleging over het groenboek is gebleken dat er een brede consensus bestaat over het feit dat de aanbieder van diensten van algemeen belang zodanig moet worden georganiseerd dat de gebruikers en consumenten zoveel mogelijk rechten hebben. De Commissie is voornemens haar beleid te baseren op de beginselen die zijn vastgesteld in het groenboek en in de mededeling van de Commissie over diensten van algemeen belang in Europa van september 2000<sup>21</sup>.

Deze betreffen met name de toegang tot diensten, met inbegrip van grensoverschrijdende diensten, op het gehele grondgebied van de Unie voor alle bevolkingsgroepen, betaalbaarheid van diensten, bijvoorbeeld via bijzondere regelingen voor personen met een bescheiden inkomen, fysieke veiligheid, zekerheid en betrouwbaarheid, continuïteit, hoge kwaliteit, keuze, transparantie en toegang tot informatie van aanbieders en regelgevers.

De tenuitvoerlegging van deze beginselen vereist doorgaans het bestaan van onafhankelijke regelgevende autoriteiten met duidelijk afgebakende bevoegdheden en taken, waaronder de bevoegdheid sancties op te leggen (middelen om de omzetting van de bepalingen inzake universeledienstverlening te controleren en de naleving ervan af te dwingen). Ook moet voorzien zijn in een regeling voor de vertegenwoordiging van gebruikers en consumenten bij en hun actieve deelname aan de definiëring en de evaluatie van diensten, in passende verhaal- en compensatiemechanismen, en in een aanpassingsclausule zodat de voorwaarden in overeenstemming kunnen worden gebracht met de wijzigende behoeften van gebruikers en consumenten en de economische en technologische ontwikkelingen. Voorts moeten de regelgevende autoriteiten toezien op ontwikkelingen in de markt en gegevens verstrekken voor evaluatiedoeleinden.

---

<sup>21</sup> COM(2000) 580 def. van 20.9.2000, PB C 17 van 19.1.2001. Zie met name de punten 8 tot en met 13

### **3.6. De prestaties moeten worden gevolgd en geëvalueerd**

Op basis van de publieke raadpleging blijft de Commissie ervan overtuigd dat systematische monitoring en evaluatie een onontbeerlijk instrument is voor de handhaving en ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke, betaalbare en efficiënte diensten van algemeen belang in de Europese Unie. De Commissie erkent dat op de Gemeenschapsinstellingen de bijzondere verantwoordelijkheid rust om aan de hand van de op nationaal niveau verstrekte gegevens de diensten te beoordelen waarvoor de Gemeenschap een sectorspecifiek regelgevend kader heeft vastgesteld. Ook op andere terreinen kan in specifieke gevallen een evaluatie op het niveau van de Gemeenschap worden overwogen, indien kan worden aangetoond dat een dergelijke evaluatie toegevoegde waarde zou bieden.

Net als de meerderheid van de respondenten in de publieke raadpleging is de Commissie van mening dat alle evaluaties multidimensioneel moeten zijn en betrekking moeten hebben op alle relevante wettelijke, economische, sociale en milieu-aspecten. In ieder geval dient bij alle evaluaties rekening te worden gehouden met de specifieke kenmerken van de geëvalueerde sector en met de verschillende situaties in de verschillende lidstaten en regio's daarvan. De evaluatie dient te gebeuren aan de hand van vergelijkbare gegevens die periodiek door de lidstaten en/of de nationale regelgevende autoriteiten worden verstrekt.

### **3.7. De diversiteit van de diensten en de situaties moet worden gerespecteerd**

De raadpleging heeft ook de verschillen tussen verschillende diensten van algemeen belang en de verschillende behoeften en voorkeuren van de gebruikers en consumenten als gevolg van uiteenlopende economische, sociale, geografische of culturele omstandigheden voor het voetlicht gebracht. Voorts werd benadrukt dat het persoonlijke karakter van vele sociale diensten en gezondheidsdiensten tot voorwaarden leidt die aanzienlijk verschillen van die welke gelden voor de netwerkindustrieën. Bij omroepactiviteiten moet rekening worden gehouden met het belang van de openbareomroepdienst voor de democratische, sociale en culturele behoeften van elke samenleving<sup>22</sup>. De Commissie schaart zich achter deze standpunten.

Alle communautaire beleidsmaatregelen op het gebied van diensten van algemeen belang moeten ten volle rekening houden met de diversiteit die kenmerkend is voor de verschillende diensten van algemeen belang en de omstandigheden waarin deze diensten worden verleend. Dit betekent echter niet dat de aanpak van de Gemeenschap geen samenhang dient te vertonen doorheen de verschillende sectoren of dat het niet nuttig kan zijn om gemeenschappelijke concepten te ontwikkelen die in verschillende sectoren kunnen worden toegepast.

In dit verband moet erop worden gewezen dat het voorstel van de Commissie voor een richtlijn over diensten in de interne markt<sup>23</sup> slechts van toepassing is op diensten die betrekking hebben op een economische activiteit. De voorgestelde richtlijn is niet van toepassing op niet-economische diensten van algemeen belang, maar alleen op

---

<sup>22</sup> Zie ook het Protocol betreffende het openbareomroepstelsel in de lidstaten gehecht aan het EG-Verdrag door het Verdrag van Amsterdam

<sup>23</sup> COM(2004) 2 def. van 13.1.2004

diensten van algemeen economisch belang. Voorts worden bepaalde activiteiten die door de lidstaten als diensten van algemeen economisch belang kunnen worden beschouwd, van het toepassingsgebied van de voorgestelde richtlijn uitgesloten, zoals vervoer, of wordt er voor die activiteiten afgeweken van het beginsel van het land van oorsprong, zoals bij postdiensten en elektriciteits-, gas- en waterdistributiediensten. Belangrijker nog is dat de voorgestelde richtlijn de lidstaten niet verplicht diensten van algemeen economisch belang voor mededinging open te stellen noch ingrijpt in de manier waarop zij georganiseerd of gefinancierd worden.

### **3.8. Meer transparantie**

Het transparantiebeginsel is een basisbeginsel voor de ontwikkeling en de tenuitvoerlegging van overheidsbeleid op het gebied van diensten van algemeen belang. Dankzij dit beginsel kunnen overheidsinstanties hun verantwoordelijkheid uitoefenen en kunnen democratische keuzes worden gemaakt en gerespecteerd. Het beginsel dient op alle aspecten van openbare dienstverlening van toepassing te zijn, gaande van de definiëring van de opdracht, over de organisatie, financiering en regulering, tot de productie en evaluatie, waaronder mechanismen om klachten te behandelen.

Dankzij de toepassing van het Gemeenschapsrecht verloopt de aanbidding van diensten van algemeen belang in de Unie al veel transparanter. De Commissie heeft het vaste voornemen op alle beleidsterreinen die betrekking hebben op diensten van algemeen belang, te streven naar een nog transparantere dienstverlening. De lidstaten zouden ook moeten instaan voor volledige transparantie bij de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht en in andere relevante nationale bepalingen.

### **3.9. Er moet rechtszekerheid worden geboden**

Tijdens de raadpleging over het groenboek werd gesteld dat op sommige terreinen de toepassing van communautaire regels op diensten van algemeen belang niet voldoende duidelijk is. In het bijzonder werden vaak de staatssteunregels en de toepassing daarvan op de financiering van diensten van algemeen belang, en de regels inzake aanbesteding en concessieovereenkomsten voor diensten genoemd. In dit verband werden ook de sociale diensten en de gezondheidsdiensten vermeld.

De Commissie is zich ervan bewust dat de toepassing van het Gemeenschapsrecht op diensten van algemeen belang complexe vragen kan doen rijzen. Zij zal zich blijven inspannen om de rechtszekerheid in verband met de toepassing van het Gemeenschapsrecht op de aanbidding van diensten van algemeen belang te verbeteren, onverminderd de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg. Hieronder wordt uiteengezet dat zij er al in geslaagd is de bestaande regels inzake overheidsopdrachten te moderniseren en initiatieven heeft gelanceerd in verband met staatssteun en publiek-private partnerschappen<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Zie de punten 4.2 en 4.3 hieronder

#### 4. NIEUWE LIJNEN VOOR EEN SAMENHANGEND BELEID

##### 4.1. Respect voor diversiteit in een samenhangend kader

Een van de belangrijkste vragen die in het groenboek worden gesteld, betreft de behoefte aan een kaderrichtlijn inzake diensten van algemeen belang. De standpunten die dienaangaande in de publieke raadpleging naar voren werden gebracht, blijven verdeeld. Een aantal lidstaten en het Europees Parlement staan sceptisch. Het blijft daarom twijfelachtig of een kaderrichtlijn in dit stadium de meeste passende stap vooruit is. Voorts kwam in de raadpleging niet tot uiting wat de toegevoegde waarde is van een horizontaal kader ten opzichte van de tot nu toe gevolgde sectorspecifieke aanpak.

De Commissie acht het daarom aangewezen momenteel geen voorstel in te dienen, maar deze kwestie later opnieuw te onderzoeken. Bij dat onderzoek zal de Commissie mogelijke wetsvoorstellen onderwerpen aan een uitgebreide voorafgaande effectbeoordeling van de economische, sociale en milieugevolgen<sup>25</sup>.

Wat het tijdstip van dit onderzoek betreft, kan ook rekening worden gehouden met het feit dat de toekomstige inwerkingtreding van het grondwettelijke verdrag en het voorgestelde artikel III-6 van de Grondwet een nieuwe mogelijke rechtsgrond zal creëren die de reeds bestaande zou aanvullen. De Commissie acht het aangewezen deze kwestie opnieuw aan de orde te stellen na de inwerkingtreding van het grondwettelijke verdrag.

Momenteel zal de Commissie in beginsel haar sectorale beleid voortzetten en ontwikkelen door, waar nodig en passend, sectorspecifieke regels voor te stellen waardoor rekening kan worden gehouden met de specifieke vereisten en omstandigheden van elke sector. Onverminderd de bestaande sectorspecifieke communautaire regelgeving zal evenwel een horizontale aanpak worden overwogen voor een aantal specifieke terreinen, zoals consumentenbelangen, het toezicht op en de evaluatie van diensten van algemeen belang, de toepassing van de staatssteunregels voor financiële compensatie en het gebruik van de structuurfondsen voor de ondersteuning van diensten van algemeen belang.

Ofschoon de standpunten over de behoefte aan een kaderinstrument aanzienlijk uiteenliepen, werd in de publieke raadpleging op ruime schaal erkend dat de communautaire maatregelen op het gebied van diensten van algemeen belang consistent en samenhangend moeten zijn. Tezelfdertijd werd benadrukt dat het essentieel is dat het communautaire beleid rekening houdt met de verschillende kenmerken van de verschillende diensten en de verschillende realiteiten in de lidstaten en deze respecteert.

De Commissie zal zich nog meer inspannen om op het gebied van diensten van algemeen belang een volledig samenhangend communautair beleid uit te tekenen en zal er tijdens de komende evaluaties van de betrokken sectoren op toezien dat het sectorale beleid samenhangt met het algemene beleid<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Mededeling van de Commissie over effectbeoordeling, COM(2002) 276 def. van 5.6.2002

<sup>26</sup> Zie bijlage 3

Voorts zal de Commissie in 2005 de situatie van de diensten van algemeen belang in de Europese Unie en de behoefte aan horizontale maatregelen opnieuw onderzoeken. Zij zal voor eind 2005 een verslag van haar bevindingen uitbrengen bij het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

#### **De Commissie**

- zal de haalbaarheid van en de behoefte aan een kaderwet voor diensten van algemeen belang opnieuw onderzoeken bij de inwerkingtreding van het grondwettelijke verdrag;
- zal de situatie van de diensten van algemeen belang opnieuw onderzoeken en hierover verslag uitbrengen voor eind 2005.

#### **De lidstaten**

- dienen de modernisering van de diensten van algemeen belang op hun niveau voort te zetten om te garanderen dat alle burgers toegang hebben tot kwalitatief hoogwaardige diensten die aan hun behoeften en eisen zijn aangepast.

## **4.2. Verduidelijking en vereenvoudiging van het wettelijke kader voor de compensatie van openbardienstverplichtingen**

Er zijn met name twee gebieden – de financiering en de gunning van opdrachten - waarop de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om de taak van diensten van algemeen belang te definiëren en in te vullen, en het Gemeenschapsrecht gewoonlijk met elkaar in aanraking komen. De financiering komt in dit punt aan bod, de overheidsopdrachten in punt 4.3.

Het beginsel dat de lidstaten autonoom zijn bij het maken van beleidskeuzes op het gebied van diensten van algemeen economisch belang, is ook van toepassing op de financiering van die diensten. De lidstaten beschikken inderdaad over een ruime discretionaire bevoegdheid om te beslissen of en hoe de aanbidding van diensten van algemeen economisch belang wordt gefinancierd. De financieringsmechanismen die door de lidstaten worden toegepast, zijn onder meer directe financiële ondersteuning via de overheidsbegroting, toekenning van bijzondere of exclusieve rechten, bijdragen van marktdeelnemers, bepaling van een gemiddeld tarief en op solidariteit berustende financiering. In de regel kunnen de lidstaten kiezen van welk financieringsmechanisme gebruik wordt gemaakt. Zolang er van harmonisatie op het niveau van de Gemeenschap geen sprake is, is de belangrijkste beperking van die discretionaire bevoegdheid de vereiste dat het financieringsmechanisme de mededinging in de interne markt niet verstoort. Als hoedster van het Verdrag heeft de Commissie de taak toe te zien op de naleving van deze regel ten behoeve van de belastingbetalers en de economie als geheel.

De praktische toepassing van deze regel is echter soms zeer complex. Zo is het bijvoorbeeld niet altijd duidelijk geweest onder welke voorwaarden de compensatie voor diensten van algemeen economisch belang staatssteun vormt. Ook wanneer het vaststond dat het om staatssteun ging, kon er nog enige onzekerheid bestaan over de voorwaarden waaronder dergelijke steun verenigbaar met de interne markt kon worden geacht. Ten slotte kan de verplichting uit hoofde van het Verdrag de Commissie formeel op de hoogte te brengen van het voornemen steun toe te kennen

of te wijzigen, een administratieve last vormen die verhoudingsgewijs te zwaar is voor relatief bescheiden steunbedragen.

De publieke raadpleging bevestigde de vraag naar meer rechtszekerheid en voorspelbaarheid in verband met de toepassing van de staatssteunregels op de compensatie voor openbare dienstverlening. De vraag is vooral sterk op lokaal niveau in verband met lokale diensten. Het Hof van Justitie heeft weliswaar recentelijk een reeks voorwaarden vastgesteld waaronder de compensatie voor diensten van algemeen economisch belang geen staatssteun vormt<sup>27</sup>, maar de behoefte aan meer rechtszekerheid blijft bestaan en het is de taak van de Commissie om te zorgen voor een zo groot mogelijke rechtszekerheid. De Commissie stelt in dit verband een aantal initiatieven voor.

De eerste maatregel die wordt voorgesteld, is een besluit van de Commissie waardoor relatief bescheiden overheidsfinanciering van ondernemingen waaraan de exploitatie van diensten van algemeen economisch belang is toevertrouwd, onder bepaalde voorwaarden verenigbaar met de interne markt wordt geacht. Zo ook zou deze financiering moeten worden vrijgesteld van de verplichting van voorafgaande aanmelding, mits zij in verhouding staat tot de werkelijke kosten van de diensten en bepaalde drempels niet worden overschreden. De Commissie doet hetzelfde voorstel voor de financiering van diensten van algemeen belang die door ziekenhuizen en ondernemingen voor sociale huisvesting worden aangeboden, ongeacht de betrokken bedragen.

Met dit voorstel wil de Commissie in feite de compensatie voor lokale aanbieders van diensten van algemeen economisch belang vrijstellen van de verplichting van voorafgaande aanmelding. Na de vaststelling van de drempels aan de hand van de resultaten van de raadpleging die momenteel aan de gang is, zal de rechtszekerheid in verband met relatief bescheiden overheidsfinanciering aanzienlijk worden vergroot.

Om de rechtszekerheid in verband met de compensatie voor diensten van algemeen economisch belang die bovengenoemde drempels overschrijdt en daarom bij de Commissie moet worden aangemeld, te doen toenemen, stelt de Commissie daarnaast ook een communautair kader voor waarin de criteria zijn vastgesteld waaraan dergelijke compensatie voor diensten van algemeen economisch belang moet worden getoetst.

Voorts is de Commissie voornemens Richtlijn 80/723/EEG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven te wijzigen. De wijziging zal erin bestaan dat de richtlijn van toepassing wordt verklaard op de compensatie voor openbare dienstverlening, ongeacht de juridische kwalificatie daarvan volgens artikel 87 van het Verdrag. Noch het besluit van de Commissie, noch het communautaire kader zal van toepassing zijn op de vervoerssector<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Arrest van 24 juli 2003 in de zaak C-280/00, Altmark Trans, en arrest van 24 november 2003 in de gevoegde zaken C-34/01 tot en met 38/01, Enirisorse SpA

<sup>28</sup> Het besluit kan wel van toepassing zijn op bepaalde zeeverbindingen met eilanden waarop het jaarlijkse verkeer een bepaalde drempel niet overschrijdt

Ten slotte is de Commissie voornemens de voorwaarden te verduidelijken waaronder compensatie staatssteun kan vormen overeenkomstig de recente rechtspraak van het Hof van Justitie. Zoals gevraagd in een aantal bijdragen die werden ontvangen naar aanleiding van de publieke raadpleging, zal hierbij het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten nader worden verklaard<sup>29</sup>.

Deze maatregelen, die zullen worden uitgewerkt op basis van uitgebreid overleg met de belanghebbende partijen, moeten er samen voor zorgen dat de rechtszekerheid en de voorspelbaarheid zowel voor de dienstverleners als voor de autoriteiten zo groot mogelijk worden. Daarenboven zal de Commissie bij de evaluatie van de compensatie voor openbardienstverplichtingen dezelfde pragmatische aanpak blijven volgen, om ervoor te zorgen dat ook in de toekomst kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare diensten van algemeen belang dicht bij de burger worden verleend met inachtneming van gemeenschappelijke basisregels.

#### **De Commissie zal tegen juli 2005**

- **een besluit aannemen over de toepassing van artikel 86 van het Verdrag op staatssteun die in de vorm van een compensatie voor openbare dienstverlening wordt betaald aan bepaalde ondernemingen waaraan de exploitatie van diensten van algemeen economisch belang is toevertrouwd;**
- **een communautair kader vaststellen voor staatssteun in de vorm van compensatie voor openbare dienstverlening;**
- **een wijziging aannemen van Richtlijn 80/273/EEG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven;**
- **de voorwaarden verduidelijken waaronder compensatie voor openbare dienstverlening staatssteun vormt in de zin van artikel 87, lid 1.**

#### **De lidstaten**

- **dienen de Commissie bij te staan in de toepassing van het nieuwe wettelijk kader, met name door de openbardienstverplichtingen duidelijk te definiëren en transparante regels in verband met compensatie toe te passen.**

### **4.3. Vaststelling van een duidelijk en transparant kader voor de selectie van ondernemingen die met de uitvoering van een dienst van algemeen belang worden belast**

De lidstaten beschikken in beginsel over een ruime marge om te beslissen hoe diensten van algemeen belang georganiseerd worden. Bij gebreke aan harmonisatie op het niveau van de Gemeenschap staat het de bevoegde overheidsinstanties van de lidstaten in beginsel vrij om te beslissen of zij een dienst van algemeen belang zelf verlenen dan wel die dienst aan een andere (publieke of private) entiteit<sup>30</sup> opdragen. Aanbieders van diensten van algemeen economisch belang, met inbegrip van interne aanbieders, zijn ondernemingen die als zodanig onderworpen zijn aan de

<sup>29</sup> Voor meer uitleg zie de mededeling van de Commissie over diensten van algemeen belang in Europa, PB C 17 van 19.1.2001, blz. 4 (punten 28 tot en met 30) en het groenboek over diensten van algemeen belang, COM(2003) 270 def. van 21.5.2003, punten 43 tot en met 45

<sup>30</sup> In verband met lokaal openbaar vervoer heeft de Commissie wetgeving voorgesteld die de lidstaten ertoe zou verplichten gebruik te maken van openbardienstconcessies. Zie het gewijzigd voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbardiensteisen en de gunning van openbardienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, PB C 151 E van 25.6.2002, blz. 146



mededingingsregels van het Verdrag<sup>31</sup>. In de praktijk maken de lidstaten in toenemende mate gebruik van publiek-private regelingen, zoals ontwerp-bouw-financiering-exploitatiecontracten, concessies en de oprichting van gemengde ondernemingen voor de uitvoering van infrastructuurprojecten of diensten van algemeen belang.

In de publieke raadpleging werd om duidelijkheid verzocht over een aantal vragen in verband met de communautaire regels die op dergelijke regelingen van toepassing zijn, en met name het toepassingsgebied en de inhoud van de communautaire regels die overheidsinstanties mogelijk moeten respecteren wanneer zij een opdracht van openbare dienstverlening aan een andere entiteit toevertrouwen.

Om de toepasselijke regels te verduidelijken, heeft de Gemeenschap zich ingespannen om de richtlijnen inzake overheidsopdrachten te vereenvoudigen en te verduidelijken<sup>32</sup>. De nieuwe richtlijnen, die in maart van dit jaar door het Europees Parlement en de Raad werden aangenomen, moeten tegen januari 2006 door alle lidstaten zijn omgezet, en zouden het voor alle betrokken opdrachtgevende overheden gemakkelijker moeten maken om hun verplichtingen inzake transparantie uit hoofde van het EG-Verdrag na te komen.

Om na te gaan of er communautaire wetgeving dient te worden voorgesteld, met name met betrekking tot de transparante gunning van dienstenconcessies door overheidsinstanties en andere vormen van samenwerking tussen de publieke en de private sector, heeft de Commissie voorts recentelijk een groenboek goedgekeurd over publiek-private partnerschappen in de Europese Unie<sup>33</sup>. Dat groenboek vormt de aanzet voor een brede raadpleging over de aanbestedingsaspecten van publiek-private partnerschappen.

#### **De Commissie**

- zal een publieke raadpleging houden over het groenboek over de aanbestedingsaspecten van publieke-private partnerschappen;
- zal indien passend voorstellen doen op basis van de resultaten van de publieke raadpleging voor eind 2004.

#### **De lidstaten**

- dienen ervoor zorgen dat het nationale kader voor de gunning van overheidsopdrachten voor diensten gebaseerd is op transparante en niet-discriminerende regels.

---

<sup>31</sup> Voor meer uitleg zie het groenboek over diensten van algemeen belang, COM(2003) 270 def. van 21.5.2003, punten 79 tot en met 83

<sup>32</sup> Richtlijn 2004/18 van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten en Richtlijn 2004/17 van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, PB L 134 van 30.4.2004, blz. 1 en blz. 114

<sup>33</sup> Groenboek over publiek-private samenwerking en het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten, COM(2004) 327 def. van 30.4.2004

#### **4.4. Volledige erkenning van het algemene belang van sociale diensten en gezondheidsdiensten**

Naar aanleiding van het groenboek over diensten van algemeen belang werden er veel bijdragen ontvangen van belanghebbende partijen op het gebied van sociale diensten, waaronder gezondheidsdiensten, langdurige zorg, sociale zekerheid, werkgelegenheidsdiensten en sociale huisvesting. Sociale diensten van algemeen belang maken integraal deel uit van het Europese samenlevingsmodel en er is daarom een specifieke rol voor hen weggelegd. Uitgaande van het solidariteitsbeginsel staat bij de sociale diensten en de gezondheidsdiensten de persoon centraal en wordt gegarandeerd dat burgers hun fundamentele rechten daadwerkelijk kunnen uitoefenen en een hoog niveau van sociale bescherming kunnen genieten. Voorts versterken deze diensten de sociale en territoriale samenhang. De aanbidding, ontwikkeling en modernisering van deze diensten sluit naadloos aan op de verwezenlijking van de doelstellingen die in maart 2000 door de Europese Raad van Lissabon werden vastgesteld, in het bijzonder de doelstelling een positieve band tot stand te brengen tussen het economische beleid, het sociale beleid en het werkgelegenheidsbeleid. Uit de publieke raadpleging is gebleken dat de aanbieders van sociale diensten bereid zijn een moderniseringsproces op gang te brengen om beter te kunnen inspelen op de wijzigende behoeften van de Europese burgers. Toch gaven zij ook blijk van een behoefte aan meer duidelijkheid en voorspelbaarheid ten behoeve van een vlotte ontwikkeling van de sociale diensten, waaronder de gezondheidsdiensten.

Ofschoon de definiëring van de opdrachten en de doelstellingen van sociale diensten en gezondheidsdiensten in beginsel een bevoegdheid van de lidstaten is, kunnen de communautaire regels van invloed zijn op de instrumenten die worden ingezet om deze diensten aan te bieden en te financieren. Een ondubbelzinnige erkenning van het bestaan van een onderscheid tussen de opdrachten en de instrumenten moet meer duidelijkheid helpen verschaffen, zodat deze diensten in het licht van de zich ontwikkelende behoeften van de gebruikers kunnen worden gemoderniseerd mét behoud van hun specifieke aard wat betreft de bijzondere eisen die zij stellen onder meer inzake solidariteit, vrijwillige dienst en de insluiting van kwetsbare bevolkingsgroepen. Een verduidelijking van het onderscheid zal met name lidstaten die marktsystemen gebruiken om sociale diensten en gezondheidsdiensten te verlenen, helpen het mogelijke effect van het EU-mededingingsrecht te voorzien. Uiteraard blijft het een politieke keuze van de lidstaten om van dergelijke systemen gebruik te maken dan wel diensten rechtstreeks te verlenen via overheidsorganen die met belastinggeld worden gefinancierd.

De Commissie is van mening dat het nuttig is een systematische aanpak te ontwikkelen om de specifieke kenmerken van sociale diensten en gezondheidsdiensten van algemeen belang in kaart te brengen en het kader te verduidelijken waarin zij worden aangeboden en gemoderniseerd kunnen worden. Deze aanpak zal worden uiteengezet in een mededeling over de sociale diensten van algemeen belang, waaronder gezondheidsdiensten, die in de loop van 2005 zal worden aangenomen.

In die mededeling zal een overzicht worden gegeven van het communautaire beleid dat verband houdt met de aanbidding van sociale diensten en gezondheidsdiensten van algemeen belang. Ook zal een beschrijving worden gegeven van de wijze waarop

de sociale diensten en de gezondheidsdiensten in de lidstaten georganiseerd zijn en functioneren. Deze beschrijving zal worden voorbereid in nauwe samenwerking met de lidstaten<sup>34</sup> en met organisaties van het maatschappelijk middenveld.

In die mededeling zal ook, in overeenstemming met de algemene beginselen van de Commissie op het gebied van evaluatie, een mechanisme worden voorgesteld voor een regelmatige evaluatie van de nationale kaders voor de aanbidding van sociale diensten van algemeen belang. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de bestaande open-coördinatiemethoden op het gebied van sociale insluiting en sociale bescherming. De Commissie heeft recentelijk een open-coördinatiemethode voorgesteld op het gebied van gezondheidszorg en langdurige zorg die een nuttige bijdrage kan leveren aan de uitwisseling van beste praktijken op het gebied van gezondheidsdiensten en de hervormingen die worden doorgevoerd, kan ondersteunen<sup>35</sup>.

De Commissie werkt momenteel ook aan de follow-up van het denkproces op hoog niveau over de mobiliteit van patiënten en de ontwikkelingen in de gezondheidszorg, en heeft dienaangaande in april 2004 een mededeling aangenomen<sup>36</sup> waarin een overzicht wordt gegeven van de beginselen van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en een reeks initiatieven wordt voorgesteld over onderwerpen zoals gezamenlijke benutting van vrije capaciteit, samenwerking voor grensoverschrijdende zorg, aanwijzing en netwerking van Europese referentiecentra, en coördinatie van de evaluatie van nieuwe gezondheidstechnologieën. Bij bijgaand besluit werd een nieuwe Werkgroep op hoog niveau opgericht om de samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied te vergemakkelijken.

#### **De Commissie**

- zal in de loop van 2005 een mededeling over sociale diensten en gezondheidsdiensten van algemeen belang presenteren;
- zal samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van gezondheidsdiensten en medische zorg vergemakkelijken zodat in de gehele Unie een hoog niveau van gezondheidsbescherming wordt bereikt.

#### **De lidstaten**

- zouden de samenwerking op het gebied van gezondheidsdiensten en medische zorg moeten verbeteren zodat in de gehele Unie een hoog niveau van gezondheidsbescherming wordt bereikt.

### **4.5. Beoordeling van de resultaten en evaluatie van de prestaties**

De publieke raadpleging heeft de visie van de Commissie bevestigd dat de evaluatie van de prestaties zowel op het niveau van de Gemeenschap als op nationaal niveau van cruciaal belang is om in een zich voortdurend wijzigende omgeving te zorgen

<sup>34</sup> Inzonderheid met het Comité voor sociale bescherming en de onlangs opgerichte Raadgevende groep op hoog niveau inzake gezondheidsdiensten en medische zorg

<sup>35</sup> Mededeling van de Commissie - Modernisering van de sociale bescherming voor de ontwikkeling van hoogwaardige, toegankelijke en duurzame gezondheidszorg en langdurige zorg: steun aan de nationale strategieën door middel van de „open coördinatiemethode”, COM(2004) 304 def. van 20.4.2004

<sup>36</sup> Mededeling van de Commissie - Follow-up van het denkproces op hoog niveau over de mobiliteit van patiënten en de ontwikkelingen in de gezondheidszorg in de Europese Unie, COM(2004) 301 def. van 20.4.2004

voor de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare diensten van algemeen belang. Voorts bestond er een ruime consensus tussen de respondenten dat deze evaluatie niet alleen aan de hand van criteria van economische efficiëntie mag plaatsvinden, maar ook aan de hand van bredere sociale, economische en milieucriteria moet gebeuren.

De afgelopen jaren heeft de Commissie zich inderdaad meer ingespannen voor de evaluatie van diensten van algemeen belang. Wat betreft de netwerkindustrieën, omvat de evaluatiestrategie van de Commissie zowel sectorale als horizontale evaluaties op regelmatige basis en worden zowel de andere instellingen en organen van de Europese Unie als belanghebbende partijen bij deze strategie betrokken<sup>37</sup>. Gelet op het feit dat de Commissie in 2001 een aanvang heeft gemaakt met horizontale evaluaties en in 2004 haar eerste verslag inzake horizontale evaluatie zal presenteren dat volledig gebaseerd is op de in 2002 voorgestelde methodologie, lijkt het aangewezen dat met deze procedure meer ervaring wordt opgedaan vooraleer aanvullende evaluatiemechanismen worden overwogen.

Tezelfdertijd is de betrokkenheid van alle belanghebbende partijen nog voor verbetering vatbaar. De Commissie zal daarom onderzoeken hoe de bestaande methodologie en procedures het best kunnen worden gewijzigd zodat alle belanghebbende partijen, waaronder overheidsinstanties, consumenten, gebruikers, dienstverleners en werknemers, volledig worden betrokken. Ook zal de Commissie onderzoeken of de evaluatie van het effect van de liberalisering op burgers, ondernemingen en werknemers gewijzigd moet worden.

Voorts kan worden gedacht aan een betere integratie van de huidige inspanningen op het gebied van evaluatie die specifiek op diensten van algemeen belang zijn gericht, en de rapportage-instrumenten van de Commissie die een ruimer toepassingsgebied hebben. Dit zou een ruimere en meer alomvattende aanpak garanderen van de evaluatie van diensten van algemeen belang en zo een werkelijk toegevoegde waarde tot stand kunnen brengen zonder dat de Gemeenschap, de lidstaten, de ondernemingen of zelfs de burgers nieuwe verplichtingen op het gebied van verslaggeving en statistieken worden opgelegd.

Van belang in deze context is het verband tussen enerzijds de bovengenoemde sectorale en horizontale evaluaties, en anderzijds het „uitvoeringspakket”, dat uit het verslag over de tenuitvoerlegging van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, het gezamenlijke verslag over de werkgelegenheid en het verslag over de tenuitvoerlegging van de strategie voor de interne markt bestaat en samen met het verslag van de Commissie voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad wordt ingediend. Dit verband moet in stand worden gehouden.

Voorts kan het nuttig zijn de evaluatie van diensten van algemeen belang te integreren in de analyse die de Commissie regelmatig van verschillende beleidsterreinen van de Gemeenschap uitvoert. Deze integratie kan vooral op het gebied van de sociale diensten en de gezondheidsdiensten relevant zijn.

---

<sup>37</sup>

Voor meer uitleg zie de mededeling van de Commissie - Methodologische nota voor de horizontale evaluatie van diensten van algemeen economisch belang, COM(2002) 331 def. van 18.6.2002

Op basis van haar ervaringen met de toepassing van de gewijzigde methodologie zal de Commissie haar evaluatiemechanismen herzien, met inbegrip van hun toepassingsgebied, wanneer zij deze overeenkomstig haar mededeling van 18 juni 2002 in 2006 evalueert. Bij deze herziening zal ook worden onderzocht of er behoefte bestaat aan aanvullende maatregelen om de beschikbaarheid en de kwaliteit van gegevens, de uitwisseling van informatie en beste praktijken en de deelname van de belanghebbende partijen te verbeteren.

**De Commissie**

- zal in 2004 een eerste horizontale evaluatie van diensten van algemeen belang verrichten aan de hand van haar evaluatiemethodologie;
- zal in 2006 haar evaluatiemechanismen voor diensten van algemeen belang herzien.

**De lidstaten**

- dienen de Commissie bij te staan in de ontwikkeling en de toepassing van evaluatiemechanismen;
- dienen waar mogelijk de ontwikkeling van evaluatie-instrumenten op nationaal, regionaal en lokaal niveau in overweging te nemen.

#### 4.6. Herziening van het sectorale beleid

Momenteel is de sectorspecifieke regelgeving op het niveau van de Gemeenschap in wezen van toepassing op de grote netwerkindustrieën, zoals telecommunicatie, de postdiensten, vervoer en energie, die een duidelijke trans-Europese dimensie hebben. Volgens de Commissie heeft de publieke raadpleging deze aanpak bevestigd. Wat betreft de watersector zal de Commissie voor het eind van het jaar de resultaten van haar evaluatie publiceren<sup>38</sup>.

De publieke raadpleging heeft het belang en de relevantie bevestigd van de reeks verplichtingen waarop de huidige sectorspecifieke communautaire wetgeving is gebaseerd en die in het groenboek zijn uiteengezet (universele dienst, continuïteit, kwaliteit van de dienst, veiligheid en zekerheid, toegang en interconnectiviteit). Waar nodig zal de Commissie op basis van de geplande sectorale evaluaties wijzigingen van deze verplichtingen voorstellen.

Wat het pluralisme in de media betreft, is in de publieke raadpleging naar voren gekomen dat deze materie vanwege de verschillen in de lidstaten voorlopig aan de lidstaten moet worden overgelaten. De Commissie erkent dit gegeven en concludeert dat het momenteel niet aangewezen is een communautair initiatief ten behoeve van pluralisme in de media te nemen. Tezelfdertijd zal de Commissie de situatie van nabij blijven volgen.

Wat het institutionele kader voor regelgeving betreft, werd vaak gewezen op de behoefte aan nauwere samenwerking tussen de Commissie en de nationale regelgevende instanties. De Commissie is voornemens de totstandbrenging en de ontwikkeling van nauwe samenwerking tussen de regelgevende instanties in het

<sup>38</sup> Strategie voor de interne markt, Prioriteiten 2003 - 2006, COM(2003) 238 def. van 7.5.2003

kader van de bestaande netwerken van regelgevende instanties<sup>39</sup> aan te moedigen. Waar nodig zal de Commissie voorstellen doen om het wettelijke kader voor deze samenwerking te versterken.

De Commissie zal bij de evaluaties die voor de verschillende sectoren zijn gepland, rekening houden met de hierboven uiteengezette standpunten en met de andere resultaten van de publieke raadpleging over het groenboek.

#### **De Commissie**

- zal de samenwerking tussen de nationale regelgevende instanties in het kader van de netwerken van regelgevende instanties aanmoedigen;
- zal rekening houden met de resultaten van de publieke raadpleging over het groenboek bij de evaluaties die reeds voor de verschillende sectoren zijn gepland, namelijk:
  - de evaluatie van het toepassingsgebied van de universele dienst in elektronische communicatie tegen juli 2005;
  - de evaluatie van het pakket elektronische communicatiemiddelen tegen juli 2006;
  - de evaluatie van de richtlijn inzake postdiensten tegen eind 2006;
  - de evaluatie van de interne markt voor elektriciteit tegen 1 januari 2006;
  - de evaluatie van de interne markt voor gas tegen 1 januari 2006;
  - de evaluatie van de richtlijn „Televisie zonder grenzen” begin 2005;
  - de evaluatie van de watersector tegen eind 2004.

(Voor meer uitleg zie de niet-exhaustieve tabel in de bijlage).

#### **De lidstaten**

- dienen ervoor te zorgen dat de bestaande sectorspecifieke wetgeving volledig wordt omgezet en toegepast;
- dienen de nationale regelgevende instanties alle noodzakelijke instrumenten en middelen ter beschikking te stellen;
- dienen de Commissie bij te staan wanneer zij nauwe samenwerking in het kader van de netwerken van regelgevende instanties aanmoedigt.

#### **4.7. Overeenstemming van het internationale handelsbeleid met het interne beleid**

In het groenboek heeft de Commissie erop gewezen dat de verbintenissen die de Gemeenschap in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) of in bilaterale overeenkomsten heeft aangegaan, volledig in overeenstemming zijn met de regels van de interne markt die op de diensten van algemeen belang van toepassing zijn, en dat er zich tot nog toe in de praktijk geen problemen hebben voorgedaan bij de organisatie, de aanbidding en de financiering van deze diensten. Dit geldt eveneens voor nieuwe verbintenissen die worden aangeboden in het kader van lopende onderhandelingen.

Uit de publieke raadpleging kwam sterk de wens naar voren dat voortdurende overeenstemming wordt gegarandeerd tussen het interne regelgevende kader van de Gemeenschap en de verbintenissen die door de Gemeenschap en haar lidstaten worden aangegaan in het kader van internationale handelsovereenkomsten, en in het bijzonder in het kader van de WTO. Verwacht wordt dat internationale

---

<sup>39</sup> Zie de punten 53 tot en met 59 van de bijlage bij het groenboek over diensten van algemeen belang voor meer uitleg

handelsovereenkomsten niet verder gaan dan de standpunten waarover in de Europese Unie overeenstemming bestaat.

Bij de aansturing van het handelsbeleid van de Gemeenschap ziet de Commissie nauw toe op deze samenhang en zij rekent in dit verband op de steun van de lidstaten en het Europees Parlement. De Commissie zal hiervoor ten volle gebruik blijven maken van het institutionele kader waarin het Verdrag voorziet (artikelen 133 en 300), en zij zal het Europees Parlement blijven betrekken bij het uitstippelen van het handelsbeleid, ook al beschikt het, in afwachting van de gewenste uitbreiding van deze bevoegdheden in het ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, slechts over beperkte bevoegdheden op dit gebied. De Commissie zal voorts een regelmatige dialoog blijven voeren met het maatschappelijk middenveld met het oog op een zo groot mogelijke transparantie van de handelsonderhandelingen. De publicatie van het initiële aanbod van de Gemeenschap in de huidige GATS-onderhandelingen is daarvan een voorbeeld.

**De Commissie**

- zal er blijven voor zorgen dat de standpunten die de Gemeenschap in internationale handelsonderhandelingen inneemt, volledig in overeenstemming zijn met het interne regelgevende kader van de EU op het gebied van diensten van algemeen belang.

**De lidstaten**

- dienen met de Commissie samen te werken om ervoor te zorgen dat het interne beleid volledig tot uiting komt in het EU-handelsbeleid.

#### **4.8. Bevordering van diensten van algemeen belang in ontwikkelingssamenwerking**

In de raadpleging over het groenboek kreeg het cruciale belang van basisdiensten van algemeen belang voor de ontwikkeling van de armste landen ruime erkenning. Er werd benadrukt dat het ontbreken van investeringen een groot beletsel vormt voor de verbetering van deze diensten in de armste landen. Overeenkomstig de aanbevelingen in haar mededeling over de hervorming van staatsbedrijven in ontwikkelingslanden<sup>40</sup> is de Commissie voornemens te blijven bijdragen aan de totstandbrenging van een stabiel regelgevend en institutioneel kader in de ontwikkelingslanden, wat een conditio sine qua non is om investeringen in en de toegang tot financiering voor basisdiensten van algemeen belang te bevorderen.

De EU-initiatieven in verband met water en energie, die gelanceerd werden op de wereldtop inzake duurzame ontwikkeling, hebben als doelstelling bij te dragen aan de verwezenlijking van de millenniumontwikkelingsdoelstellingen door middel van de aanbieder van moderne en betaalbare diensten aan de armen. De lidstaten, belanghebbende partijen uit het maatschappelijk middenveld en de private sector zijn bij deze initiatieven betrokken. Zij worden ontwikkeld door middel van voortdurende dialoog, uitgaande van het basisbeginsel van eigen inbreng, met partners in Afrika en andere gebieden, om activiteiten op nationaal en regionaal niveau te initiëren. Zowel het water- als het energie-initiatief streeft naar institutionele capaciteitsopbouw,

---

<sup>40</sup> Mededeling van de Commissie - De hervorming van staatsbedrijven in ontwikkelingslanden met bijzondere aandacht voor openbare voorzieningen: de noodzaak alle opties te beoordelen, COM(2003) 326 def. van 3.6.2003

transsectorale planning en marktontwikkeling door middel van gerichte technische samenwerking en uitgebreide samenwerking met financiële instellingen.

**De Commissie**

- zal de ontwikkelingslanden een stabiel regelgevend en institutioneel kader tot stand helpen brengen, wat een conditio sine qua non is om investeringen in en toegang tot financiering voor basisdiensten van algemeen belang te bevorderen.



## **Bijlage 1: Definities van termen**<sup>41</sup>

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. Met de communautaire terminologie wordt getracht rekening te houden met deze verschillen.

### ***Diensten van algemeen belang***

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 wordt gebruikt. Eerstgenoemde term heeft een bredere betekenis dan „diensten van algemeen belang” en heeft betrekking op zowel marktgerichte als niet-marktgerichte diensten die de overheid van algemeen belang acht en waarvoor specifieke openbardienstverplichtingen gelden.

### ***Diensten van algemeen economisch belang***

De term „diensten van algemeen 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.

Net als het groenboek behandelt het witboek 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 witboek 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.

### ***Openbare dienst***

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 verricht<sup>42</sup>. Daarom wordt deze term in dit witboek niet gebruikt.

### ***Openbardienstverplichtingen***

In dit witboek wordt de term „openbardienstverplichtingen” 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 energie. Deze verplichtingen kunnen op communautair, nationaal of regionaal niveau gelden.

<sup>41</sup> Deze definities zijn gebaseerd op de definities die werden gebruikt in het groenboek over diensten van algemeen belang, COM(2003) 270 def. van 21.5.2004

<sup>42</sup> Vaak bestaat er verwarring tussen de term „openbare dienst” en de term „openbare sector”. De term „openbare sector” of „publieke sector” omvat alle overheidsinstanties plus alle door overheidsinstanties beheerde ondernemingen

***Openbaar bedrijf***

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.

## **Bijlage 2: Voornaamste resultaten van de publieke raadpleging**<sup>43</sup>

### **1. Belang van diensten van algemeen belang**

- Er bestaat een brede consensus dat diensten van algemeen belang van essentiële betekenis zijn voor de Europese samenlevingen. Ook wordt algemeen aanvaard dat bij de verlening van deze diensten het belang van de gebruikers voorop moet staan.
- Er bestaat geen overeenstemming over de vraag hoe de diensten van algemeen belang en marktprincipes zich met elkaar verhouden.

### **2. De rol van de Europese Unie**

- De standpunten over de noodzaak tot wijziging van het Verdrag lopen weliswaar uiteen, maar er bestaat een brede consensus dat er aan de Gemeenschap op het gebied van diensten van algemeen belang geen extra bevoegdheden dienen te worden gegeven.
- De verantwoordelijkheden van de Gemeenschap en van de lidstaten lijken duidelijk. Toch wordt er hier en daar aangedrongen op verduidelijking van de communautaire regels op sommige terreinen.
- Er bestaat brede overeenstemming dat niet voor alle diensten sectorspecifieke regelgeving moet worden ingevoerd. Ten aanzien van een aantal diensten (water, afval, lokaal openbaar vervoer) lopen de meningen uiteen wat betreft de wenselijkheid van een specifiek regelgevingskader op communautair niveau. Beklemtoond wordt dat rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken van sectoren, zoals de gezondheidszorg.
- Vrijwel iedereen is het erover eens dat er in dit stadium geen Europese regelgevende instanties in het leven moeten worden geroepen. De voorkeur lijkt gegeven te worden aan op Europees niveau gecoördineerde netwerken van nationale regelgevers.

### **3. Sectorspecifieke wetgeving en algemeen wettelijk kader**

- De standpunten betreffende de noodzaak tot een algemeen wettelijk kader blijven verdeeld. Er bestaat echter overeenstemming over dat er behoefte blijft bestaan aan sectorspecifieke wetgeving.
- Veel bijdragen beklemtonen de aan het bestaande sectorale beleid verbonden voordelen. Anderen wijzen erop dat de liberalisering negatieve sociale en economische consequenties heeft.

### **4. Diensten van algemeen belang en niet-economische diensten**

- Veel respondenten zijn van mening dat het onderscheid belangrijk is. Een aantal van hen dringt evenwel aan op andere criteria dan alleen economisch/niet-economisch om meer rechtszekerheid te verschaffen.
- Er bestaat weliswaar enige belangstelling voor nadere verduidelijking van de situaties van organisaties die sociale diensten verlenen overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en voor de bescherming van niet-economische diensten van algemeen belang als onderdeel van het Europees sociaal model, maar toch is men het er over het algemeen over eens dat de Gemeenschap geen extra bevoegdheden moet verkrijgen op het terrein van de niet-economische diensten.

<sup>43</sup> De volgende punten zijn gebaseerd op het document van de diensten van de Commissie, Verslag van de publieke raadpleging over het groenboek over diensten van algemeen belang, SEC (2004) 326 van 15.3.2004

### **5. Een gemeenschappelijke reeks verplichtingen**

- De standpunten ten aanzien van de noodzaak tot en de haalbaarheid van een gemeenschappelijke reeks verplichtingen op communautair niveau lopen uiteen. Sommige respondenten benadrukken dat er per sector openbardienstverplichtingen moeten worden vastgelegd, maar weer andere betogen dat een gemeenschappelijk concept gewenst en noodzakelijk is.
- Er lijkt een brede consensus te bestaan dat in de regelgeving op communautair niveau principes en doelstellingen moeten worden vastgelegd, terwijl de lidstaten de regels in overeenstemming met de specifieke situaties en behoeften op nationaal en regionaal niveau moeten kunnen uitvoeren en nader omschrijven.
- Er bestaat geen overeenstemming over de doeltreffende tenuitvoerlegging van in het Gemeenschapsrecht vastgelegde verplichtingen en het effect ervan op de sociale en geografische samenhang. Gesteld wordt dat het nog te vroeg is om een oordeel te kunnen vormen en dat een uitvoeriger evaluatie noodzakelijk is.
- De meningen lopen uiteen over de vraag of er extra verplichtingen op communautair niveau moeten worden ingevoerd en of de bestaande verplichtingen ook voor andere diensten van algemeen belang moeten gaan gelden.

### **6. Sectorspecifieke verplichtingen**

- Er lijkt in dit stadium weinig steun te bestaan voor de invoering van aanvullende sectorspecifieke verplichtingen op communautair niveau. Voorgesteld wordt evenwel de situatie ten aanzien van de diverse sectoren, met name in verband met de voorzieningszekerheid, op de voet te blijven volgen. Ook wordt er door sommigen aangedrongen op een betere toegang en interconnectiviteit in bepaalde sectoren.
- Er bestaat geen overeenstemming over de openstelling van de watersector op communautair niveau.
- Er bestaat een brede consensus dat er in dit stadium geen specifieke communautaire maatregelen betreffende het pluralisme in de media moeten worden genomen en dat de bescherming van het pluralisme aan de lidstaten moet worden overgelaten.

### **7. Definitie van verplichtingen en keuze van de organisatie**

- Sommige bijdragen belichten de problemen die voortvloeien uit de toepassing van het Gemeenschapsrecht, met name op het terrein van de overheidsopdrachten en de overheidssteun. Aangedrongen wordt op verduidelijking van de regels inzake concessieovereenkomsten en publiek-private partnerschappen. Enige respondenten maken ook melding van situaties waarin een belemmering voor de voltooiing van de interne markt op nationaal niveau veroorzaakt is.
- De respondenten zijn het er in grote lijnen over eens dat verdergaande harmonisatie van de openbardienstverplichtingen op communautair niveau niet wenselijk is.
- In veel reacties wordt belangstelling aan de dag gelegd voor een flexibele en niet- bureaucratistische uitwisseling van „best practices” en benchmarking op het gebied van de diensten van algemeen belang.

### **8. Financiering van diensten van algemeen belang**

- Er wordt krachtig aangedrongen op verduidelijking en vereenvoudiging van de regels die van toepassing zijn op de diensten van algemeen belang, met name ten aanzien van de overheidssteun. Het recente arrest in de zaak Altmark van het Europees Hof van Justitie wordt als positief, maar ontoereikend beschouwd.
- Ook bestaat er brede overeenstemming dat de lidstaten de meest adequate financieringswijze van een dienst van algemeen belang moeten blijven bepalen, mits de concurrentie niet te veel wordt verstoord.

### **9. De evaluatie van diensten van algemeen belang**

- Hoewel de meningen over het **algemene** belang van evaluatie uiteenlopen, is men het er toch in grote lijnen over eens dat evaluatie breed van opzet dient te zijn en dat erbij met sociale, economische en milieucriteria rekening moet worden gehouden.
- Er bestaat geen overeenstemming over welke diensten geëvalueerd moeten worden of over de noodzakelijke procedurele en institutionele regelingen.

### **10. De internationale dimensie**

- Er bestaat een duidelijke behoefte dat de door de Gemeenschap tijdens handelsonderhandelingen ingenomen standpunten volledig in overeenstemming zijn met het interne regelgevingskader van de EU.
- Een aantal respondenten dringt voorts aan op meer informatie over en transparantie in verband met internationale handelsonderhandelingen.
- Algemeen wordt beseft dat minimale essentiële diensten van cruciaal belang zijn voor de ontwikkeling van de armste landen. Toegang tot financiële middelen en particuliere buitenlandse investeringen worden genoemd als het voornaamste knelpunt.

### **Bijlage 3: Overzicht van belangrijke sectorale evaluaties**

#### ***Elektronische communicatie***

- Evaluatie van het eEuropa actieplan tegen juni 2004
- Evaluatie van de bepalingen in verband met kabeltelevisienetwerken van Richtlijn 2002/77/EG van de Commissie tegen eind 2004
- Evaluatie van de omvang van de universele dienst in het kader van de Universeledienstrichtlijn 2002/22/EG tegen juli 2005
- Evaluatie van het pakket elektronische communicatie tegen juli 2006

#### ***Postdiensten***

- Verslag over de toepassing van de Postrichtlijn voor eind 2004, en daarna om de twee jaar
- Verslag tegen eind 2006 op basis van een prospectieve studie van het effect van de volledige totstandbrenging van de interne postmarkt in 2009 op de universele dienst. Voorstel om in voorkomend geval de datum van 2009 voor de volledige totstandbrenging van de interne postmarkt te bevestigen, of om andere stappen vast te stellen in het licht van de conclusies van de studie

#### ***Electriciteit***

- Jaarlijkse verslagen over de toepassing van Richtlijn 2003/54/EG, met om de twee jaar een verslag over de openbaredienstverplichtingen
- Gedetailleerde voortgangsverslagen over de totstandbrenging van de interne elektriciteitsmarkt tegen 1 januari 2006. Voorstellen aan het Europees Parlement en de Raad om waar nodig een hoog peil van openbaredienstverlening te handhaven
- Verslag over de tenuitvoerlegging van Verordening nr. 1228/2003 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit tegen juli 2006
- Voorstellen aan het Europees Parlement en de Raad om waar nodig de volledige en effectieve onafhankelijkheid van de exploitanten van distributiesystemen te handhaven voor 1 juli 2007. Waar nodig dienen deze voorstellen ook betrekking te hebben op kwesties zoals marktdominantie, marktconcentratie, en uitbuitingspraktijken en anti-concurrerende gedragingen

#### ***Gas***

- Jaarlijkse verslagen over de toepassing van Richtlijn 2003/55/EG, met om de twee jaar een verslag over de openbaredienstverplichtingen
- Gedetailleerde voortgangsverslagen over de totstandbrenging van de interne gasmarkt tegen 1 januari 2006. Voorstellen aan het Europees Parlement en de Raad om waar nodig een hoog peil van openbaredienstverlening te handhaven
- Voorstellen aan het Europees Parlement en de Raad om waar nodig de volledige en effectieve onafhankelijkheid van de exploitanten van distributiesystemen te handhaven voor 1 juli 2007. Waar nodig dienen deze voorstellen ook betrekking te hebben op kwesties zoals marktdominantie, marktconcentratie, en uitbuitingspraktijken en anti-concurrentiële gedragingen

#### ***Water***

- Indiening door de Commissie van de resultaten van haar evaluatie van de watersector tegen eind 2004

**Vervoer**

- 2004: Goedkeuring door het Europees Parlement en de Raad van het tweede spoorwegpakket dat momenteel het voorwerp van een bemiddelingsprocedure is
- Goedkeuring door het Europees Parlement en de Raad van het derde spoorwegpakket voor eind 2004
- Goedkeuring door het Europees Parlement en de Raad van de voorgestelde verordening inzake openbardiensteisen en de gunning van openbardienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren voor eind 2004

**Omroepen**

- Verslag over de toepassing van de richtlijn „Televisie zonder grenzen” met waar nodig wetsvoorstellen begin 2005