



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.10.2001
COM(2001) 598 definitief

VERSLAG AAN DE EUROPESE RAAD VAN LAKEN

Diensten van algemeen belang

(Door de Commissie ingediend)

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding.....	3
2.	Waarborgen van economisch levensvatbare diensten van algemeen belang binnen de interne markt	5
2.1.	Financiële compensatie voor de verplichting tot openbare dienstverlening krachtens de regels inzake steunmaatregelen van de overheid.....	6
2.1.1.	Communautair kader	6
2.1.1.1.	De definitie van compensatie als steunmaatregel	7
2.1.1.2.	Voorwaarden voor verenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht	7
2.1.1.3.	Kennisgeving	10
2.1.2.	Maatregelen ter verbetering van de rechtszekerheid.....	11
2.1.2.1.	Een tweefasenaanpak	11
2.1.2.2.	Verdere maatregelen ter verbetering van de transparantie	12
2.2.	Toepassing van communautaire regels bij de selectie van de dienstverlener.....	12
3.	Waarborgen van goede prestaties van diensten van algemeen belang voor de burgers en het bedrijfsleven van Europa	14
3.1.	Een doeltreffende evaluatie van diensten van algemeen belang.....	15
3.1.1.	Sectorale rapportage.....	16
3.1.2.	Een jaarlijkse evaluatie in het kader van het proces van Cardiff.....	18
3.1.3.	Benchmarking op andere terreinen waarop diensten van algemeen belang verricht worden	19
3.2.	Nadere invulling van de uitgangspunten van artikel 16	20
4.	Conclusie	25
	Bijlage	27

1. INLEIDING

1. In een veranderende wereld blijven diensten van algemeen belang een essentiële rol spelen binnen het Europese maatschappijmodel. De Europese burgers en bedrijven zijn gewend geraakt aan een breed scala van kwalitatief zeer goede diensten van algemeen belang tegen betaalbare prijzen. Deze diensten dragen bij tot de leefkwaliteit van de burgers en zijn een onontbeerlijke voorwaarde om hen van talrijke fundamentele rechten ten volle te laten profiteren. Toegang tot diensten van algemeen belang voor alle groepen in de samenleving is een van de gemeenschappelijke waarden van alle Europese samenlevingen. Diensten van algemeen belang leveren een bijdrage aan het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven en aan de sociale en geografische samenhang binnen de Europese Unie. Voor de kandidaat-lidstaten zijn goed functionerende diensten van algemeen belang onmisbaar voor een probleemloze integratie in de Europese Unie.

*Een essentiële
bouwsteen
van de
Europese
samenlevin-
gen*

2. Bij het beleid van de Europese Unie wordt ermee rekening gehouden dat de Europese burgers en bedrijven er belang aan hechten dat dergelijke diensten behouden blijven en verder ontwikkeld worden. Op het niveau van de Europese Unie wordt de rol van de diensten van algemeen economisch belang nadrukkelijk erkend in het krachtens het Verdrag van Amsterdam ingevoerde artikel 16 van het EG-Verdrag. Meer recentelijk werd toegang tot de diensten van algemeen economisch belang toegevoegd aan de grondrechten van de Europese Unie. Artikel 36 van het tijdens de Europese Raad in Nice plechtig afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie¹bepaalt:

*Rol in Verdrag
en Handvest
van de
grondrechten
erkend*

“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.”

3. Door middel van de marktwerking kunnen doorgaans aan vele mensen talrijke diensten van algemeen belang worden aangeboden. Toch kan de markt soms niet aan uit maatschappelijk oogpunt wenselijke doelstellingen voldoen en als gevolg daarvan worden er niet voldoende diensten verleend. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen (i) omdat het individu of de markt niet alle voordelen kan beoordelen die in de toekomst of voor de samenleving als geheel kunnen worden verwezenlijkt (bijvoorbeeld op het terrein van het onderwijs), (ii) als gevolg van het in de samenleving bestaande verlangen om het aanbod en gebruik van bemoeigoederen (“merit goods”) en “clubgoederen” (“club goods”) zoals musea aan te moedigen (iii) als gevolg van het streven in de samenleving om alle burgers, met inbegrip van de armsten, de toegang te garanderen tot bepaalde diensten van een adequate kwaliteit. In dergelijke gevallen kan overheidsbemoeienis noodzakelijk zijn.

*Overheids-
bemoeienis
bij gebrekkige
marktwerking*

¹ PB C 364, 18.12.2000, blz.. 1

Twee mededelingen met uitgangspunten en doelstellingen van beleid van Commissie

4. De Commissie heeft de uitgangspunten van haar beleid en doelstellingen op dit terrein uiteengezet in twee elkaar aanvullende mededelingen over “Diensten van algemeen belang in Europa” van respectievelijk 1996 en 2000². In haar mededeling van 1996 maakte de Commissie met name duidelijk dat aanbod en ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige diensten van algemeen belang volledig verenigbaar zijn met de bepalingen van het Verdrag en dat het Verdrag het toelaat om ten volle rekening te houden met de specifieke kenmerken van dergelijke diensten. In de mededeling van 2000, waarin wordt erkend dat zowel lidstaten als de betrokken dienstverleners behoefte hebben aan rechtszekerheid, worden de reikwijdte en de toepassingscriteria van de regels inzake mededinging en de interne markt van het Verdrag toegelicht.

Kanttekeningen van de Europese Raad in Nice

5. De Europese Raad in Nice van 7, 8 en 9 december 2000 heeft nota genomen van *“het voornemen van de Commissie om in nauwe samenwerking met de lidstaten na te gaan met welke middelen zorg kan worden gedragen voor een grotere voorspelbaarheid en grotere rechtszekerheid bij de toepassing van het mededingingsrecht met betrekking tot de diensten van algemeen belang”* en keurde een verklaring van de Raad Interne Markt goed, waarin de volgende kanttekeningen werden geplaatst:

- *“de regels van de interne markt en de mededingingsregels moeten zo worden toegepast dat de diensten van algemeen belang bij het vervullen van hun taken verzekerd zijn van de rechtszekerheid en de economische levensvatbaarheid die nodig zijn voor onder andere de beginselen van gelijke behandeling, kwaliteit en continuïteit van deze diensten. In dat verband moet met name worden gepreciseerd hoe de diensten van algemeen belang kunnen worden gefinancierd op een wijze die verenigbaar is met de regels inzake overheidssteun. Met name moet steun ter compensatie van de extra kosten die voortvloeien uit de vervulling van taken van algemeen economisch belang met inachtneming van artikel 86, lid 2, als verenigbaar worden aangemerkt.*
- *de bijdrage van diensten van algemeen economisch belang aan de economische groei en het maatschappelijk welzijn wettigt in overeenstemming het subsidiariteitsbeginsel een periodieke evaluatie van de wijze waarop zij hun taken vervullen, met name op het gebied van kwaliteit van dienstverlening, toegankelijkheid, veiligheid en billijke en transparante prijzen. Die evaluatie kan plaatsvinden op basis van uitwisseling van goede praktijken of peer review, bijdragen van de lidstaten en verslagen van de Commissie, zulks op het passende niveau, bijvoorbeeld in het kader van het proces van Cardiff. De raadpleging van burgers en consumenten kan onder andere ook plaatsvinden in het kader van een forum zoals dat over “de interne markt ten dienste van de burgers en het bedrijfsleven.”*

6. De Europese Raad verzocht de Commissie in verband met zijn bijeenkomst te Laken in december 2001 opnieuw verslag uit te brengen over de diensten van

² PB C 281, 26. 9. 1996, blz. 3. en PB C 17, 19. 1. 2001, blz. 4

*Het verslag gaat
in op
bedenkingen*

algemeen belang. Met dit verslag wordt aan dit verzoek tegemoet gekomen. Het is niet de bedoeling hierin een uitvoerig overzicht te geven van het beleid inzake diensten van algemeen belang op communautair niveau; ook beoogt het niet de mededelingen van 1996 en 2000 te vervangen. Deze mededelingen en in het bijzonder de daarin opgenomen definities, uitgangspunten en doelstellingen blijven van kracht³. Dit verslag heeft een beperkter doel, namelijk deze mededelingen aan te vullen door in te gaan op de door de Raad Interne Markt geuite bedenkingen en aandacht te schenken aan van de lidstaten en belanghebbende partijen ontvangen aanvullende op- en aanmerkingen in verband met de mededeling van september 2000.

2. WAARBORGEN VAN ECONOMISCH LEVENSVATBARE DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG BINNEN DE INTERNE MARKT

*In de regel
wordt de
organisatie
aan de
overheden
overgelaten*

7. In de regel laat het Gemeenschapsrecht het aan de lidstaten over om te bepalen of zij zelf rechtstreeks of niet-rechtstreeks (via overheidsinstanties) openbare diensten verrichten of dat zij deze dienstverrichting aan een derde toevertrouwen⁴. In het geval van een economische activiteit met een communautaire dimensie waarborgt de naleving van de regels en de beginselen van het Verdrag, door middel waarvan gelijke behandeling en eerlijke concurrentie tussen (openbare en particuliere) marktdeelnemers gegarandeerd kunnen worden die voldoen aan de vereisten, dat deze diensten volgens de gunstigste marktvoorwaarden verricht worden.

*Voor diensten
van algemeen
belang is
financieel
evenwicht
nodig*

8. Diensten van algemeen belang dienen aan hun doel te kunnen beantwoorden wanneer er sprake van financieel evenwicht. Tegenwoordig kunnen een aantal diensten van algemeen belang tegen marktvoorwaarden verricht worden, zodat er geen extra steun voor nodig is. Andere diensten van algemeen belang hebben een of andere vorm van steun nodig om rendabel te kunnen opereren. De grens tussen deze beide categorieën diensten ligt niet vast, maar kan als gevolg van technische en economische ontwikkelingen opschuiven.

*Verdrag is
voldoende
flexibel
gebleken om
financiering
mogelijk te
maken*

9. De communautaire middelen leveren bijvoorbeeld via de Structuurfondsen en de TEN-programma's een bijdrage aan de financiering van de diensten van algemeen belang, maar het is de taak van de lidstaten om de financiële stabiliteit van deze diensten te garanderen. Uit hoofde van het Verdrag mogen de lidstaten echter de benodigde steun verlenen indien de diensten van algemeen belang anders niet economisch levensvatbaar zouden zijn. Daarnaast kunnen krachtens sectorspecifieke richtlijnen die betrekking hebben op de kwestie van diensten van algemeen belang fondsen of andere compensatiemechanismen worden ingesteld om de verlening van een dienst van algemeen belang te financieren. In beginsel kunnen de mogelijkheden van de lidstaten om een dienst van algemeen economisch belang te steunen

³ Gemakshalve zijn de definities van in de mededelingen van 1996 en 2000 gebruikte termen opgenomen in de bijlage.

⁴ Behalve indien anderszins bepaald in specifieke communautaire wetgeving, zoals op het terrein van de vervoerssector

ingeperkt worden door communautaire bepalingen inzake overheidssteun. In de praktijk zijn de Verdragsbepalingen tot nu toe voldoende flexibel gebleken om de financiering van diensten van algemeen belang door de lidstaten mogelijk te maken wanneer dit noodzakelijk was.

- | | | |
|---|---------------|--|
| <i>Maatregelen van de Commissie tot verbetering van rechtszekerheid</i> | 10. | Gezien de grote verschillen tussen deze diensten, de organisatie ervan en de wijze waarop zij gefinancierd worden, kan de toepassing van de regelgeving inzake de interne markt en mededinging soms ingewikkelde vragen oproepen. In de mededeling van september 2000 belooft de Commissie derhalve zich te zullen bezinnen op de optimale inzet van de instrumenten die haar ter beschikking staan om de rechtszekerheid te verbeteren. Sindsdien heeft de Commissie een aantal maatregelen dienaangaande genomen die ook van belang zijn voor de diensten van algemeen belang ⁵ . |
| <i>Selectie van dienstverlener en financiële compensatie nog nader te regelen</i> | 11. | Toch is tijdens de discussie in aansluiting op de goedkeuring van de mededeling van september 2000 gebleken dat met name de toepassing van de communautaire voorschriften bij de selectie van verlener van diensten van algemeen belang en de kwestie van financiële compensatie voor de verplichting tot openbardienstverlening krachtens de regels inzake overheidssteun nog nader geregeld moet worden. |
| | 2.1. | Financiële compensatie voor de verplichting tot openbardienstverlening krachtens de regels inzake steunmaatregelen van de overheid |
| <i>Vele dienstverleners ontvangen financiële compensatie</i> | 12. | Vele verlener van diensten van algemeen belang ontvangen enigerlei vorm van overheidsfinanciering als compensatie voor de hun opgelegde verplichting tot openbare dienstverlening. Daarom hebben overheden, verlener van diensten van algemeen belang en belanghebbende derden behoefte aan zekerheid met betrekking tot de toepassing van de regels inzake overheidssteun op dergelijke steunmaatregelen. |
| | 2.1.1. | <i>Communautair kader</i> |
| <i>Nadruk op basisprincipes</i> | 13. | Het aan de hand van de regels inzake de interne markt en mededinging van het Verdrag vastgelegde algemene kader is al uitgebreid toegelicht in de mededeling van september 2000. Daarom zullen in dit hoofdstuk alleen een |

⁵ Op 12 januari 2001 heeft de Commissie drie groepsvrijstellingsverordeningen goedgekeurd op het gebied van respectievelijk opleidingssteun, de minimis-steun en steun voor het midden- en kleinbedrijf (PB L 10, 13.1.2001, blz. 20, 30, 33). Voorts heeft de Commissie richtsnoeren voor overheidssteun ten behoeve van het milieu (PB C 37, 3.2.2001, blz. 3), een mededeling betreffende de methodologie voor het analyseren van nationale steunmaatregelen in verband met gestrande kosten in de elektriciteitssector (http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/aid3.html#electricity) en een mededeling betreffende de toepassing van de regels inzake overheidssteun op publieke omroepen (Commissie(2001) 3063, 17.10.2001) goedgekeurd.. In haar mededeling betreffende bepaalde juridische aspecten in verband met cinematografische en andere audiovisuele werken (COM(2001) 534, 26.09.2001) heeft de Commissie algemene beleidslijnen uitgestippeld in verband met de overheidssteun aan de cinema-sector. Verder heeft de Commissie sindsdien het scorebord voor overheidssteun voor 2001 goedgekeurd (COM(2001) 412, 18.7.2001) en haar staatssteunregister ter beschikking gesteld.

aantal basisprincipes besproken worden die in het kader van de communautaire regels inzake overheidssteun van toepassing zijn op compensaties voor taken in verband met openbardienstverlening⁶.

2.1.1.1. De definitie van compensatie als steunmaatregel

Compensatie-
betalingen
kunnen
overheidssteun
zijn

14. Een door de staat toegekende compensatie aan de verlener van een dienst van algemeen belang is een economisch voordeel in de zin van artikel 87, lid 1. Onder verwijzing naar het feit dat artikel 87, lid 1, geen onderscheid maakt naar de redenen of doelstellingen van steunmaatregelen van de staat, doch voor de kwalificatie ervan uitgaat van de gevolgen ervan, heeft het Gerecht van eerste aanleg bevestigd dat de toekenning door de overheid van een financieel voordeel aan een onderneming ter compensatie van openbardienstverplichtingen als steunmaatregelen in de zin van artikel 87, lid 1, moet worden aangemerkt⁷. Behoudens een eventuele ontwikkeling van de jurisprudentie van het Hof, dienen compensatiebetalingen derhalve beschouwd te worden als steunmaatregelen waarop de regels inzake overheidssteun van toepassing zijn, indien aan de overige voorwaarden van artikel 87, lid 1, voldaan is⁸.

2.1.1.2. Voorwaarden voor verenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht

Compensatiebe-
talingen kunnen
verenigbaar zijn
met het
Gemeenschaps-
recht

15. Ook als een compensatie onder het algemene verbod op overheidssteun krachtens artikel 87, lid 1, valt, kan zij desondanks toch verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht. Een dergelijke compensatie kan voldoen aan een van de specifieke uitzonderingen overeenkomstig de artikelen 87, lid 2 en lid 3, of 73 in het geval van inlandtransport of kan in aanmerking komen voor een ontheffing overeenkomstig artikel 86, lid 2, van het Verdrag. De toepassing van artikel 87, lid 2 en lid 3, heeft op het terrein van de diensten van algemeen belang niet geleid tot bijzondere problemen en de toepassing van artikel 73 is vastgelegd in het afgeleid recht⁹, maar de toepassing van artikel 86, lid 2, daarentegen vereist verdere verduidelijking¹⁰. Artikel 86, lid 2, luidt:

⁶ De diensten van de Commissie hebben een werkdokument opgesteld, waarin de toepassing van de regels inzake overheidssteun op compensaties uitvoerig worden toegelicht

⁷ Gerecht van eerste aanleg, Arrest van 27 februari 1997, *Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA) e.a. tegen Commissie*, Zaak T-106/95, [1997] Jurispr. II-229; bevestigd in Beschikking van het Hof van 25 maart 1998, Zaak C-174/97 P, [1998] Jurispr. I-1303; Gerecht van eerste aanleg, Arrest van 10 mei 2000, *SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA tegen Commissie*, Zaak T-46/97 [2000] Jurispr. II-2125.

⁸ Deze voorwaarden worden toegelicht in de mededeling van de Commissie van september 2000, PB C 17, 19. 1. 2001, blz.. 4

⁹ Verordening 1191/69 en Verordening 1107/70, waarvoor op het ogenblik twee voorstellen tot aanpassing in behandeling zijn (respectievelijk COM(2000) 7 en 5 van 26.7.2000)

¹⁰ Voor de beoordeling van de verenigbaarheid van compensatiebetalingen aan publieke omroepen wordt verwezen naar het aan het Verdrag van Amsterdam tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie gehechte Protocol betreffende het publieke-omroepstelsel in de lidstaten (van kracht sinds 1 mei 1999), PB C 340, 10.11.1997, blz. 109, en naar de mededeling betreffende de toepassing van de regels inzake overheidssteun op publieke omroepen van 17.10.2000.

"de ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van dit Verdrag, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap."

Voorwaarden
voor
verenigbaar-
heid
krachtens
artikel 86, lid
2

16. Volgens deze bepaling is een steunmaatregel ten behoeve van een verlener van een dienst van algemeen economisch belang in beginsel verenigbaar met het Verdrag, indien deze voor de vervulling van een openbaredienstverplichting noodzakelijk is. In zijn arrest in de zaak FFSA verklaarde het Gerecht van eerste aanleg dat: *"de betaling van staatssteun kan krachtens artikel 90, lid 2, van het Verdrag aan het verbod van artikel 92 ontsnappen, wanneer hij slechts de meerkosten beoogt te compenseren die ontstaan door de vervulling van de bijzondere taak die is toevertrouwd aan de onderneming die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang is belast, en mits de toekenning van de steun noodzakelijk is om de betrokken onderneming in staat te stellen haar verplichtingen als openbare dienstverrichter in economisch evenwichtige omstandigheden te vervullen (arrest Corbeau, r.o. 17-19). De noodzakelijkheid van de steun hangt af van een globale beoordeling van de economische omstandigheden waarin de betrokken onderneming de activiteiten in de haar gereserveerde sector uitoefent; eventuele voordelen die zij kan behalen in sectoren waar mededinging heerst, dienen daarbij buiten beschouwing te blijven (r.o. 178)"*¹¹.

Voor
verenigbaar-
heid mag
steun niet
hoger zijn
dan extra
kosten

17. Het Hof hanteert een methode waarbij de extra kosten als gevolg van de openbaredienstverplichtingen worden geschat en dit bedrag wordt vergeleken met de toegekende steun. Als dit bedrag niet hoger is dan de extra kosten is deze steun in beginsel geoorloofd op grond van artikel 86, lid 2¹².

De lidstaten
beschikken
over ruime
discretionaire
bevoegdheid
wat betreft
middelen

18. De lidstaten beschikken wat betreft de toekenning van de compensatie over een ruime discretionaire bevoegdheid. Afhankelijk van de behoeften van de betrokken ondernemingen kan de compensatie de vorm aannemen van jaarlijkse subsidies, een fiscale voorkeursbehandeling, lagere werkgeversbijdragen, enz. Hierbij speelt voor de Commissie het feit dat de waarde van deze voordelen niet hoger uitvalt dan de extra kosten van de betrokken diensten bij de verrichting van een dienst van algemeen economisch belang een doorslaggevende rol. Overeenkomstig artikel 295 is het voor de Commissie niet van belang of de betrokken ondernemingen publiek of particulier zijn. De beslissing wordt volledig overgelaten aan de lidstaten.

¹¹ Door het Verdrag van Amsterdam is de nummering van de Verdragsartikelen gewijzigd. Het artikel waarnaar door het Gerecht van eerste aanleg wordt verwezen, is thans artikel 86, lid 2.

¹² De Commissie volgde deze benadering in twee besluiten van 1999. Hierbij werd vastgesteld dat het bedrag van de compensatie niet hoger was dan de aan de openbaredienstverlening verbonden kosten en derhalve verenigbaar was met artikel 86, lid 2. (besluit van 24.2.1999, ten aanzien van zaak NN 70/98, Kinderkanal/Phoenix en besluit van 29.9.1999 ten aanzien van zaak NN 88/98, BBC News)

Compensatie
gebaseerd op
selectieprocedure

19. Als een dienst van algemeen economisch belang op basis van een eerlijke, transparante en niet-discriminerende procedure gegund is¹³ voor zover het de te verrichten diensten en het bedrag van de compensatiebetaling betreft, dan wordt in de regel het bedrag van de compensatiebetaling in overeenstemming geacht met de bepalingen van artikel 86, lid 2, op voorwaarde dat bij de procedure daadwerkelijk sprake is van concurrentie.

Praktijk

20. Uit de ervaringen van de Commissie blijkt dat er zich in de praktijk betrekkelijk weinig gevallen hebben voorgedaan waarin het bedrag van een compensatie werd aangevochten of tot de indiening van een klacht heeft geleid. Deze problemen doen zich voornamelijk voor in volledig of gedeeltelijk geliberaliseerde sectoren, zoals telecommunicatie, vervoer, postdiensten of omroep. Tot de opgeworpen vragen behoren ook eventuele kruissubsidiëring tussen openbare dienstverlening en dienstverlening van niet-openbare aard, alsook het bedrag van de compensatiebetaling. De Commissie is in dit verband van oordeel dat de bepalingen van Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen de lidstaten en openbare bedrijven¹⁴ stipt moeten worden nageleefd. Met name de lidstaten moeten de benodigde voorzorgsmaatregelen treffen om te vermijden dat voor de verlening van een dienst van algemeen economisch belang bestemde subsidies, zelfs maar ten dele, gebruikt worden om dienstverlening van niet-openbare aard financieel te ondersteunen. Dergelijke kruissubsidiëringen zijn onaanvaardbaar.

Opdracht van
overheid

21. Voorwaarde voor de toepassing van deze principes is evenwel dat de verplichtingen die de voor de uitvoering van de dienst verantwoordelijke onderneming zijn opgelegd, in een overheidsbesluit of een met de bevoegde autoriteiten gesloten contract vastgelegd zijn¹⁵. Het bedrag van de compensatie moet in ieder geval aan de hand van duidelijke, transparante en niet-discriminerende regels worden vastgesteld. Zo wordt in Verordening 1191/69 op het terrein van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren de voorkeur gegeven aan vrijstelling van de verplichting van voorafgaande kennisgeving van compensatie op basis van vooraf vastgelegde formules boven vergoedingen van tekorten achteraf.¹⁶

Belemmering
van het
handels-
verkeer

22. Een vrijstelling van de regels van het Verdrag krachtens artikel 86, lid 2, mag de ontwikkeling van het handelsverkeer niet belemmeren in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

Met andere
bepalingen van
het
Gemeenschaps-
recht strijdige
steun

23. Voorts moet in aanmerking worden genomen dat de Commissie geen toestemming kan verlenen voor overheidssteun die in strijd is met andere

¹³ Met name aan de hand van een in de geldende wetgeving voorgeschreven openbare aanbesteding
¹⁴ PB L 195, 29.7.1980, blz. 35, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2000/52/EG van 26 juli 2000, PB L 193, 29.7.2000, blz. 75

¹⁵ Artikel 4 van Verordening 3577/92 betreffende cabotage in het zeevervoer voorziet in een uitzondering op het terrein van het zeevervoer

¹⁶ Verordening (EEG) 1191/69 van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare diensten verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, PB L 156, 28.6. 1969, blz. 1

bepalingen van het Gemeenschapsrecht¹⁷. In dit verband is de Commissie van oordeel dat de naleving van de voorschriften van Richtlijn 92/50/EEG van de Raad en de in de interpretatieve mededeling van de Commissie over concessieovereenkomsten in het communautaire recht vastgelegde regels en beginselen van het Verdrag¹⁸ het risico vermindert dat de aanbestedingsprocedure strijdig is met andere bepalingen van het Verdrag dan de artikelen 86 tot en met 88.

2.1.1.3. Kennisgeving

Beginsel

24. In beginsel moeten alle compensatiebetalingen die als steunmaatregelen beschouwd kunnen worden, meegedeeld worden. Overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie gaat het in het geval van de bij artikel 88 vastgelegde verplichting tot voorafgaande kennisgeving om een algemene verplichting met betrekking tot alle steunmaatregelen om het gebruik van maatregelen die niet verenigbaar zijn met het Verdrag te voorkomen¹⁹. Daarom dient de Commissie, voordat steunmaatregelen worden toegekend, van deze maatregelen op de hoogte worden gesteld, ook als een steunmaatregel voor ontheffing in aanmerking komt en in overeenstemming is met het Verdrag.

Uitzonderingen

25. In de huidige juridische situatie bestaan er slechts twee relevante uitzonderingen van deze verplichting. In de eerste plaats is kennisgeving niet noodzakelijk wanneer het om « de minimis »- steun gaat in overeenstemming met de voorwaarden van Verordening 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001²⁰. In de tweede plaats hoeven in overeenstemming met de bepalingen van Verordening 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare diensten verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren²¹ toegekende compensatiebetalingen niet te worden meegedeeld. Voorts zal de Commissie een wijziging voorstellen in verband met de kennisgeving van overheidssteun in gevallen betreffende compensatie voor openbardienstverplichtingen inzake verbindingen met perifere regio's en kleine eilanden in de Gemeenschap²².

Compensatieregelingen

26. De lidstaten kunnen, net zoals dat het geval is op andere terreinen waarop overheidssteun verleend wordt, de Commissie op de hoogte tellen van afzonderlijke compensatieprojecten en -regelingen. Als de Commissie deze regelingen goedkeurt, hoeft zij niet in kennis gesteld te worden van de afzonderlijke, krachtens deze regelingen toegekende steun.

¹⁷ Gerecht van eerste aanleg, Arrest van 27 september 2000, *BP Chemicals tegen Commissie*, Zaak T-148/97, [2000] Jurispr.II-3145 (r.o. 55, 77)

¹⁸ PB C 121, 29.4.2000, blz. 2

¹⁹ Zaak C-332/98 *Coopérative d'Exportation du Livre Français (CELF)* [2000] Jurispr.I-4833

²⁰ PB L 10, 13.1.2001, blz. 30

²¹ PB L 156, 28.6.1969, blz. 1

²² Witboek over het Europese vervoersbeleid voor 2010 COM (2001) 370 def., 12.9.2000

2.1.2. *Maatregelen ter verbetering van de rechtszekerheid*

2.1.2.1. Een tweefasenaanpak

*Een
tweefasen-
aanpak ter
verbetering
van de
rechtzeker-
heid*

27. Met het oog op de door de Commissie aangegane verplichting om mogelijkheden te blijven verkennen ter verbetering van de rechtszekerheid voor de diensten van algemeen belang en om tegelijkertijd zorg te dragen voor een doeltreffende toepassing van de regels inzake overheidssteun, kwam zij op 7 juni 2001 met vertegenwoordigers van de lidstaten bijeen om een beter inzicht te verkrijgen in de moeilijkheden waarvoor de lidstaten zich gesteld zien bij de financiering van de diensten van algemeen belang. Op basis van haar besprekingen met de lidstaten en haar ervaring op dit gebied overweegt de Commissie een tweefasenaanpak.

*1: een
communautair
kader*

28. De Commissie is voornemens om tijdens de eerste fase in nauw overleg met de lidstaten in de loop van 2002 een communautair kader in het leven te roepen voor overheidssteun ten behoeve van ondernemingen, waaraan de verlening van diensten van algemeen economisch belang is toevertrouwd. Door middel van dit kader zullen de lidstaten en ondernemingen op de hoogte worden gehouden van de voorwaarden waaraan steunmaatregelen van de overheid die worden verstrekt als compensatie voor de verplichting tot uitvoering van openbare diensten moeten voldoen om door de Commissie goedgekeurd te kunnen worden. Aan de hand van dit kader zouden met name de voorwaarden voor de goedkeuring van regelingen inzake overheidssteun door de Commissie vastgelegd kunnen worden, zodat gemakkelijker zou kunnen worden voldaan aan de verplichting tot kennisgeving van afzonderlijke steunmaatregelen.

*2: Een
uitzonderings-
regeling, voor
zover
noodzakelijk*

29. Tijdens de tweede fase zal de Commissie de door de toepassing van dit kader opgedane ervaring evalueren en – voor zover noodzakelijk – een verordening het licht doen zien, waarin bepaalde steunmaatregelen ten behoeve van diensten van algemeen economisch belang vrijgesteld zijn van de verplichting tot voorafgaande kennisgeving. Bij deze zogenaamde groepsvrijstelling zouden nauwkeurig de omstandigheden moeten worden omschreven waarin financiering door de overheid niet als staatssteun in overeenstemming met het Verdrag zou worden beschouwd, aangezien zij niet voldoet aan alle voorwaarden van artikel 87, lid 1, en/of zouden nauwkeurige criteria moeten worden vastgesteld om te waarborgen dat een dergelijke financiering, wanneer zij staatssteun is, verenigbaar is met het Verdrag. Een van deze criteria zou de verlening van een dienst van algemeen economisch belang kunnen zijn die op grond van een eerlijke, transparante, niet-discriminerende openbare aanbestedingsprocedure is gegund²³. De verordening zou alle diensten van algemeen belang kunnen omvatten of worden beperkt tot specifieke sectoren. Ook zou zij ertoe kunnen dienen om de rechtszekerheid te verbeteren op terreinen zoals lokale en sociale diensten van algemeen belang. Om de weg te banen voor een eventuele goedkeuring van een dergelijke

²³ Het voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende steunverlening voor de coördinatie van het vervoer per spoor, over de weg en de binnenwateren, COM (2000) 5, 26.7.2000, bevat nog een voorbeeld

groepsvrijstellingsverordening dient de Commissie te zijner tijd een voorstel tot wijziging van Verordening 994/1998 van de Raad in te dienen²⁴.

2.1.2.2. Verdere maatregelen ter verbetering van de transparantie

30. Zoals in de mededeling van september 2000 uiteengezet, zijn alle diensten van algemeen belang die geen economische activiteit zijn niet onderworpen aan de regels inzake mededinging en de interne markt; daarom werd de Commissie in overweging gegeven een lijst van diensten van algemeen belang van niet-economische aard op te stellen. Wat betreft het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten heeft het Hof van Justitie zich consequent op het standpunt gesteld *“dat onder economische activiteit wordt verstaan iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt”*²⁵. In de praktijk levert dit onderscheid bij de meeste diensten van algemeen belang geen problemen op. Toch is de abstracte definitie van “niet-economisch” zeer problematisch gebleken. Voorts is het spectrum van op de markt beschikbare diensten afhankelijk van technologische, economische en maatschappelijke veranderingen en heeft het zich in de loop van de tijd verder ontwikkeld. Daarom kan er vanzelfsprekend een lijst van voorbeelden worden aangelegd²⁶, maar is het onmogelijk om a priori een definitieve lijst op te stellen van diensten van algemeen belang die als “niet-economisch” dienen te worden beschouwd.

Vaststelling
definitieve
lijst van niet-
economische
diensten niet
haalbaar

31. Toch zal de Commissie ter bevordering van de transparantie op het terrein van het mededingingsbeleid en diensten van algemeen belang in de toekomst een hoofdstuk over diensten van algemeen belang opnemen in haar jaarverslag over het mededingingsbeleid, waarin wordt uiteengezet hoe de regels inzake mededinging bij deze diensten zijn toegepast.

Opnemen van
hoofdstuk in
jaarverslag
mededingingsbeleid

32. Voorts zal de Commissie in de toekomst voorbeelden met betrekking tot diensten van algemeen belang in haar staatssteunregister opnemen om de toegang tot de huidige praktijk op dit terrein te vergemakkelijken²⁷.

Opnemen van
voorbeelden in
staatssteunre-
gister

2.2. Toepassing van communautaire regels bij de selectie van de dienstverlener²⁸

33. De lidstaten kunnen zelf beslissen hoe de dienst verricht moet worden en kunnen besluiten zelf rechtstreeks of niet-rechtstreeks (via andere overheidsinstanties) een openbare dienst te verrichten. Indien zij evenwel

De lidstaten
moeten voldoen
aan de regels
inzake de selectie
van de
dienstverlener

²⁴ PB L 142, 14.5.1998, blz. 1

²⁵ Arrest van het Hof van Justitie in de gevoegde zaken C-180-184/98 *Pavel Pavlov e.a. tegen Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten* [2000] Jurispr. I-6451

²⁶ Vgl. de mededeling van de Commissie van september 2000, met name punt. 28 – 30 en het in voetnoot 6 vermelde werkdocument

²⁷ http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/register/

²⁸ De in dit hoofdstuk uiteengezette regels en principes hebben betrekking op het algemene wettelijke kader; sectorale communautaire wetgeving en nationale wetgeving die met het eventuele van toepassing zijnde Gemeenschapsrecht verenigbaar zijn, worden buiten beschouwing gelaten.

besluiten om de dienstverlening aan een derde toe te vertrouwen, moeten zij zich wel houden aan de hierna volgende procedurele regels en principes die gelden voor de daaropvolgende selectie van de dienstverlener.

34. Deze regels en beginselen zijn ontleend aan het Verdrag en gelden voor alle door de overheid gesloten overeenkomsten die de uitvoering van economische activiteiten in de zin van het Verdrag betreffen, ongeacht de wijze waarop zij in het nationale recht gedefinieerd worden. De enige uitzonderingen hierop betreffen de gevallen die in het Verdrag zelf zijn vermeld, dat van de toepassing van deze regels activiteiten in verband met de uitoefening van het openbaar gezag uitzondert en ontheffingen toestaat als deze gerechtvaardigd zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid. Activiteiten van “niet-economische” aard in de zin van het Verdrag zijn ook uitgezonderd van het toepassingsgebied van deze regels en principes.²⁹ Voorts sluiten deze regels en beginselen van het Verdrag ook niet de mogelijkheid uit dat de lidstaten bijzondere en exclusieve rechten toekennen ten behoeve van de uitvoering van diensten van algemeen economisch belang, indien aan de voorwaarden van artikel 86 en met name artikel 86, lid 2, wordt voldaan.³⁰
- Uitzonderingen*
35. Als een overeenkomst, door middel waarvan een overheid het beheer van een dienst van algemeen belang aan een derde toevertrouwt, voldoet aan de voorwaarden van de communautaire richtlijnen betreffende overheidsopdrachten³¹, zijn zij “overheidsopdrachten” in de zin van deze richtlijnen en bij de gunning ervan moeten de bepalingen van bovengenoemde richtlijnen nageleefd worden.
- Richtlijnen betreffende overheidsopdrachten*
36. Bovendien moet uit hoofde van de jurisprudentie van het Hof van Justitie de gunning van contracten die niet onder de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten vallen, toch in overeenstemming zijn met de desbetreffende regels en beginselen van het Verdrag, dat wil zeggen de regels inzake het vrij verrichten van diensten, vrijheid van vestiging, de beginselen van transparantie, gelijke behandeling, evenredigheid en wederzijdse erkenning. De naleving van deze beginselen houdt in de regel in dat – behalve in het geval van diensten waarop de regels en beginselen van het Verdrag niet van toepassing zijn – de potentiële inschrijver in voldoende mate openbaarheid wordt gegarandeerd, zodat de dienstenmarkt opengesteld wordt voor concurrentie en de onpartijdigheid van de aanbestedingsprocedures getoetst kan worden.³²
- Gunning van contracten die niet onder de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten vallen*
37. Dit geldt voor concessieovereenkomsten voor diensten en andere vormen van publiek-particuliere partnerschappen, die op het ogenblik niet vallen onder Richtlijn 92/50/EEG. Publiek-particuliere partnerschappen omvatten over het algemeen gesproken alle vormen van samenwerking tussen de publieke en
- Publiek-particuliere partnerschappen*

²⁹ Vgl. punt. 30 hierboven

³⁰ Wat betreft de audiovisuele sector, dient rekening te worden gehouden met het aan het Verdrag van Amsterdam tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie gehechte Protocol betreffende het publieke-omroepstelsel in de lidstaten (van kracht sinds 1 mei 1999)

³¹ Vgl. Richtlijnen 92/50/EEG, 93/37/EEG, 93/36/EEG en 93/38/EEG

³² Arrest van 7 december 2000 in de zaak Telaustria, Zaak C-324/98 (r.o. 62)

particuliere sector ten behoeve van het beheer van voor het publiek bestemde diensten. Concessieovereenkomsten worden door de Commissie gedefinieerd als iedere aan de staat toe te schrijven handeling wanneer een overheidsinstelling het beheer van diensten die normaal gesproken tot haar verantwoordelijkheden behoren aan een derde uitbesteedt. Bij concessieovereenkomsten voor diensten draagt de ondernemer de risico's die verbonden zijn aan het exploiteren van de desbetreffende diensten en ontvangt hij zijn vergoeding voor een belangrijk gedeelte van de gebruiker³³.

- | | |
|---|--|
| <p><i>Toepassing van Gemeenschapsrecht waarborgt zeer goede kwaliteit tegen de beste prijzen</i></p> | <p>38. De Commissie is van oordeel dat de toepassing van deze beginselen en regels bij de selectie van de dienstverlener alleen maar gunstig kan zijn voor zowel gebruiker als bedrijven. Door een juiste toepassing van deze regels en beginselen zal een betere verrichting van diensten van algemeen economisch belang gewaarborgd zijn, aangezien deze diensten worden toevertrouwd aan een dienstverlener die voldoet aan de noodzakelijke vereisten en wel tegen de gunstigste marktvoorwaarden. Op deze wijze kunnen de consumenten profiteren van kwalitatief hoogwaardige diensten tegen de beste prijzen op de markt.</p> |
| <p><i>Commissie zal zich buigen over iedere maatregelen ter verduidelijking</i></p> | <p>39. De Commissie zal onderzoeken of aanvullende maatregelen benodigd zijn om de communautaire regels en beginselen voor de selectie van de verlener van diensten van algemeen belang nader te verduidelijken.</p> |
| <p>3. WAARBORGEN VAN GOEDE PRESTATIES VAN DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG VOOR DE BURGERS EN HET BEDRIJFSLEVEN VAN EUROPA</p> | |
| <p><i>Commissie zal toezicht op diensten van algemeen belang versterken</i></p> | <p>40. In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel berust de bevoegdheid voor het vaststellen van specifieke prestatieverplichtingen meestal bij de lidstaten en moeten deze er ook op toezien dat deze verplichtingen nageleefd worden. Op communautair niveau hebben de voltooiing van de interne markt en de invoering van concurrentie tot een verbetering van de prestaties van een aantal diensten van algemeen economisch belang bijgedragen. Op verscheidene niveaus werden communautaire initiatieven ondernomen. In de eerste plaats is integratie van diensten op EU-niveau vaak een eerste vereiste om op succesvolle wijze een dienst te kunnen verlenen. Voorbeelden hiervan zijn: het probleem van de overbelasting in het luchtverkeer en de opbouw van de infrastructuur en marktregelingen die benodigd zijn voor het functioneren van de interne markt voor de energie. De Commissie heeft tot nu toe maatregelen voorgesteld voor de terreinen waarop de verlening van diensten van algemeen economisch belang een duidelijke communautaire dimensie heeft en zal hiermee in de toekomst voortgaan. In de tweede plaats heeft de Gemeenschap, voor zover diensten van algemeen economisch belang op EU-niveau geregeld worden, ook voorzien in het kader waardoor de verlening van deze diensten beantwoordt aan de relevante doelstellingen van het overheidsbeleid. Met het</p> |

³³ Zie voor een uitvoeriger behandeling van deze kwestie de interpretatieve mededeling van de Commissie over concessieovereenkomsten in het communautaire recht (PB C121, 29.4.2000, blz. 2)

oog op een snelle aanpassing van dit kader aan nieuwe technologische, economische en sociale ontwikkelingen zal de Commissie het sectorale en horizontale toezicht op diensten van algemeen belang versterken.

3.1. Een doeltreffende evaluatie van diensten van algemeen belang

41. Op basis van een voorstel van de Commissie in haar mededeling van afgelopen september heeft de Europese Raad opgeroepen tot een systematischer evaluatie van diensten van algemeen belang om te kunnen vaststellen in hoeverre zij bijdragen aan de economische groei en het maatschappelijk welzijn. Dit is volledig in overeenstemming met de constatering in het Witboek van de Commissie over Europese governance³⁴ dat

“er een sterkere evaluatie- en feedback-cultuur dient te worden opgebouwd om de nodige lessen te trekken uit de in het verleden geboekte resultaten en begane fouten. Dit zal ertoe bijdragen dat overvloedige regelgeving wordt vermeden en dat beslissingen op het geschikte niveau worden genomen en ten uitvoer gelegd.”

42. Het is van bijzonder belang dat op het terrein van de diensten van algemeen belang een dergelijke cultuur van evaluatie en feedback ontwikkeld wordt, aangezien niet alleen toezicht dient te worden gehouden op de economische resultaten van deze diensten, maar ook op de prestaties ervan in verband met andere doelstellingen van het overheidsbeleid. Door middel van een doeltreffende evaluatie van de prestaties van de diensten van algemeen belang kan worden vastgesteld of aan de relevante doelstellingen van het overheidsbeleid wordt voldaan en kan de aanpassing of heroriëntatie van het beleid aan technologische veranderingen, nieuwe behoeften van de consument en nieuwe eisen van openbaar belang vergemakkelijkt worden. De beoordeling van de prestatie berust bij de bevoegde autoriteiten op het hiertoe in aanmerking komende niveau. In de meeste gevallen zijn de nationale, regionale of lokale autoriteiten verantwoordelijk voor het toezicht op en de evaluatie van de prestaties van deze diensten. Als er evenwel een specifiek kader bestaat op communautair niveau dienen de instellingen van de Gemeenschap ook de prestaties van de betrokken diensten te beoordelen. In antwoord op het verzoek van de Europese Raad zal de Commissie derhalve

- haar sectorale rapportage versterken,
- in het kader van het proces van Cardiff een jaarlijkse horizontale evaluatie invoeren,
- voor zover nodig medewerking verlenen aan de benchmarking van de effectiviteit van in de lidstaten genomen maatregelen ten behoeve van een adequate verlening van diensten van algemeen belang op terreinen die niet onder de sectorale rapportage of de jaarlijkse evaluatie vallen.

³⁴

COM(2001) 428, 25.7.2001

3.1.1. Sectorale rapportage

*Versterking
sectorale
rapportage*

43. De Commissie heeft de verlening van diensten van algemeen economisch belang in bepaalde sectoren die onder specifieke communautaire wetgeving vallen, reeds aan een evaluatie onderworpen. De sectorale verslagen zijn zeer waardevol gebleken voor de beoordeling en ontwikkeling van beleid op bepaalde terreinen. Met name maken zij het mogelijk sectorspecifieke kwesties diepgaand te bestuderen en de rapportage af te stemmen op de sectorale beleidsagenda. De Commissie zal haar sectorale rapportage voortzetten en, voor zover noodzakelijk, meer aandacht aan de diensten van algemeen belang schenken.

Voorbeelden van sectorale rapportage

In de **telecommunicatiesector** heeft de Commissie met ingang van 1997 regelmatig evaluatieverslagen ingediend over de tenuitvoerlegging van maatregelen die de volledige liberalisering van de sector beogen³⁵. In deze verslagen worden de belangrijkste ontwikkelingen op de markt beschreven; ook worden de tenuitvoerlegging van de regelgevende principes, waarvoor specifieke communautaire wetgeving bestaat, geanalyseerd en conclusies getrokken met betrekking tot toekomstige beleidsontwikkelingen. Deze verslagen worden in overleg met de lidstaten opgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de van een groot aantal exploitanten en diverse organisaties binnen de sector afkomstige informatie.

In de **energiesector** heeft de Commissie het functioneren van de interne markt voor elektriciteit beoordeeld in een mededeling van 16 mei 2000³⁶. In een mededeling van 13 maart 2001 heeft de Commissie de ontwikkelingen geëvalueerd in verband met regelgeving en de markt in de Europese gas- en elektriciteitssector en is daarin onder andere ook nagegaan in hoeverre de doelstellingen van de openbare diensten verwezenlijkt zijn en hoe de werkgelegenheid zich ontwikkeld heeft³⁷. Aan deze mededeling ging een breed overleg vooraf met alle belanghebbende partijen, dat wil zeggen de sociale partners, opwekkers, gasproducenten, transmissienetbeheerders, distributeurs, consumenten en andere organisaties. In het kader van de voorbereiding van de mededeling organiseerde de Commissie een openbare hoorzitting waaraan bijna 120 organisaties en bedrijven deelnamen.

In de **postsector** dient de Commissie krachtens Richtlijn 97/67 verslag uit te brengen over de toepassing van de Richtlijn, met inbegrip van een beoordeling van de ontwikkelingen in de sector, met name inzake de economische, sociale, werkgelegenheids- en technologische aspecten, alsmede van de kwaliteit van de dienstverlening. In mei 2000 diende de Commissie een voorstel tot wijziging van Richtlijn 97/67 in³⁸. Aan het document lagen een aantal uitvoerige achtergrondstudies ten grondslag³⁹. De Commissie zal de beoordeling voor het einde van het jaar indienen.

Wat betreft het **spoorwegvervoer**, verplicht Richtlijn 01/12 de Commissie systematisch de marktontwikkelingen van het spoorvervoer te volgen.⁴⁰ In dit kader zal de Commissie toezicht houden op onder andere de kwaliteit van de dienstverlening aan de spoorwegpassagiers en de financiering van de spoorwegmarkt.⁴¹

Wat betreft het **zeevervoer**, draagt Verordening 3577/92 de Commissie op verslag uit te brengen over de toepassing van de verordening betreffende cabotage in het zeevervoer, met inbegrip van de openbardienstverplichtingen die als voorwaarde voor het verrichten van cabotagediensten zijn opgelegd⁴². Het vierde verslag zal in 2002 verschijnen.

³⁵ Zie bv. Zesde verslag over de tenuitvoerlegging van het pakket telecommunicatieregelgeving, COM(2000) 814 def., 7.12.2000

³⁶ COM(2000) 297 def., 16.5.2000

³⁷ COM(2001) 125 def., 13.3.2001

³⁸ COM(2000) 319 def., 30.5.2000

³⁹ Zie: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/postal/evolframe/studies/index.htm

⁴⁰ PB L 75, 15.3.2001, blz. 1

⁴¹ In oktober 2001 organiseert de Commissie een hoorzitting voor organisaties van treinreizigers om de kwaliteit van de dienstverlening op het terrein van het personenvervoer per spoor te bespreken en na te gaan of er naar het voorbeeld van de regeling van de rechten van luchtreizigers behoefte bestaat aan een vergelijkbare EU-regeling voor treinreizigers.

⁴² PB L 364, 12.12.1992, blz. 7

3.1.2. Een jaarlijkse evaluatie in het kader van het proces van Cardiff

Horizontale
evaluatie in
de loop van
dit jaar

44. Naar aanleiding van het verzoek tot een regelmatige beoordeling van diensten van algemeen belang zal de Commissie een werkdocument opstellen dat als bijlage toegevoegd zal worden aan het verslag over de werking van de producten- en kapitaalmarkten (“Cardiff-verslag”), dat begin december door de Commissie goedgekeurd moet worden.

Dit zal gebaseerd zijn op onlangs voor de Commissie uitgevoerde studies, op aan de nationale autoriteiten en regelgevende instantie in verschillende sectoren toegezonden vragenlijsten en in het bijzonder op een uitvoerige raadpleging van consumenten in de 15 lidstaten. De evaluatie zal plaatsvinden in de vorm van horizontale beoordeling van bepaalde diensten van algemeen economisch belang in drie sectoren.

(1) Toezicht op de marktstructuur en-prestaties

De evaluatie omvat een beoordeling van de prijsontwikkeling, de marktconcentratie, toegang tot de markt, fusies en overnames en andere variabelen die betrekking hebben op de economische resultaten van de betrokken sectoren, waarbij rekening gehouden wordt met de verschillende categorieën consumenten en gebruikers. Voorts zullen geactualiseerde indicatoren en indicatoren die het resultaat zijn van lopende werkzaamheden van de diensten van de Commissie opgenomen worden.

(2) Economische beoordeling van de verplichtingen tot openbardienstverlening

Bij deze beoordeling gaat de aandacht uit naar de naleving van drie hoofdcategorieën van openbardienstverplichtingen per land en per sector: verplichtingen betreffende toegang, universele diensten – met name de prijsbepaling en de betaalbaarheid – en kwalitatieve en maatschappelijke aspecten van de dienstverlening. Voorts zullen in deze beoordeling de verschillende vormen van prijsberekening en financiering en het effect ervan op de mededinging en andere aspecten van de marktprestaties onder de loep genomen worden. Als uitgangspunt hierbij zullen de beschikbare informatie over het regelgevingskader, de toepassing door de lidstaten van communautaire en nationale bepalingen en andere door de Commissie verzamelde gegevens bij het toezicht op de handhaving van communautaire richtlijnen en verordeningen dienen.

(3) Opinies van de burgers ten aanzien van de liberalisering van diensten van algemeen economisch belang

Door middel van een uitvoerige enquête, waarbij “doelgroep”technieken werden gehanteerd, is goed onderbouwde kwalitatieve informatie ingewonnen over de meningen van de burgers aangaande de verlening van diensten van algemeen economisch belang. Deze informatie betekent een aanvulling op de door middel van de Eurobarometer-enquête van vorig jaar verzamelde gegevens. Ten behoeve van de voor dit jaar geplande enquête zijn drie doelgroepen afgebakend, namelijk hoge-inkomensgroepen, lage-inkomensgroepen en een categorie die bijzonder afhankelijk is van de

verlening van diensten van algemeen economisch belang (gepensioneerden, consumenten die in afgelegen gebieden wonen, enz.). Deze enquête heeft twee doelstellingen:

- meer te weten te komen over het belang dat burgers hechten aan de verschillende aspecten van het aanbod van deze diensten;
- hun opinies omtrent het effect van het liberaliseringsproces, met name wat betreft de verplichtingen tot universele en openbare dienstverlening, beter te kunnen inschatten.

De sectoren waaraan in de drie onderdelen van deze horizontale evaluatie aandacht werd besteed, zijn uitgekozen op grond van de beschikbare gegevens.

*Commissie zal
horizontaal
toezicht
versterken*

45. De Commissie is van plan de komende jaren haar horizontale toezicht in het kader van het proces van Cardiff te verbeteren en versterken. Aan de hand ervan zal zij in nauwe samenwerking met de lidstaten een aantal analytische hulpmiddelen en een voor de beoordeling van diensten van algemeen economisch belang benodigde methodologie, die zullen bijdragen tot en als richtsnoer dienen voor de beleidsvorming op communautair niveau, verbeteren en nader ontwikkelen.

*In 2002
verschijnt een
mededeling
betreffende een
evaluatiemetho-
dologie*

46. Met het oog hierop zou het aantal te onderzoeken onderwerpen wellicht uitgebreid moeten worden. Behalve verplichtingen tot universele dienstverlening en overige vormen van openbare dienstverlening zouden andere belangrijke kwesties zoals de integratie van deze markten op EU-niveau of het effect op de lange termijn van de liberalisering (bijvoorbeeld de gevolgen voor de productiviteit, werkgelegenheid, groei en sociale en territoriale samenhang) wellicht diepgaander onderzocht moeten worden. Dit is onmogelijk met de op het ogenblik beschikbare informatie en middelen. Ook zou het noodzakelijk kunnen blijken om een permanent mechanisme te creëren om de publieke opinie voortdurend te volgen en ook andere gebruikers en partijen die te maken hebben met liberaliseringsprocessen hierbij te betrekken. In overeenstemming met de in het Witboek over governance uiteengezette uitgangspunten betreffende een krachtiger cultuur van raadpleging en dialoog dient bij de evaluatie de informatie op brede basis verzameld te worden. Daarom moeten alle belanghebbende partijen ook geraadpleegd worden in verband met specifieke kwesties. De Commissie zal in de loop van het volgende jaar een mededeling indienen, waarin haar methodologie voor de evaluatie van de diensten van algemeen economisch belang beschreven wordt.

3.1.3. Benchmarking op andere terreinen waarop diensten van algemeen belang verricht worden

*Commissie is
bereid om op
andere terreinen
samen te werken
i.v.m.
benchmarking*

47. De Commissie is bereid om op terreinen waarop diensten van algemeen belang verricht worden die niet vallen onder de sectorale rapportage of de horizontale evaluatie in het kader van het proces van Cardiff, samen te werken met de lidstaten en andere overheidsinstanties om een systeem in te voeren voor de benchmarking van de efficiëntie van maatregelen ter verwezenlijking van toereikende prestaties van deze diensten. Dit geldt in het bijzonder voor diensten van algemeen economisch belang die verricht worden krachtens bijzondere of uitsluitende rechten of een natuurlijk monopolie, aangezien

dergelijke diensten onder toezicht van regelgevende instanties moeten worden verricht. In talrijke gevallen zou de benchmarking van de prestaties van regelgevende systemen meerwaarde opleveren voor de Gemeenschap, omdat op deze wijze geprofiteerd kan worden van het brede scala aan regelgevende procedures in geheel Europa en de lidstaten in staat zouden worden gesteld zich een oordeel te vormen over eventuele in te voeren verbeteringen.

3.2. Nadere invulling van de uitgangspunten van artikel 16

*Op talrijke
erreinen zijn de
markten het beste
middel om in de
behoeften van de
gebruikers te
voorzien*

48. Voor vele diensten van algemeen economisch belang zijn open markten het beste middel gebleken om in de behoeften van de burgers en het bedrijfsleven te voorzien. In de op grond van de communautaire maatregelen geliberaliseerde sectoren heeft concurrentie geleid tot een grotere keuze en lagere prijzen voor de consument en commerciële gebruiker.

*De Gemeenschap
heeft altijd een
gestructureerde en
geleidelijke aanpak
gehanteerd bij
liberalisering*

49. Bij de invoering van mededinging heeft de Gemeenschap een geleidelijke en gestructureerde aanpak gehanteerd om zo de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen en de betrokken ondernemers in staat te stellen zich aan een veranderende marktsituatie aan te passen. In de communautaire maatregelen zijn daarom ook voor het geval dit noodzakelijk is als gevolg van bijzondere omstandigheden bepalingen opgenomen met betrekking tot extra overgangsp periodes en ontheffingen voor afzonderlijke lidstaten. Zo bevat de richtlijn met betrekking tot de invoering van volledige mededinging op de markten voor telecommunicatie bepalingen, op grond waarvan een overgangsp periode van uiterlijk vijf jaar kan worden toegekend aan lidstaten met zeer kleine of minder ontwikkelde netwerken⁴³. Richtlijn 96/92 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit voorziet in een overgangsp periode van maximaal twee jaar voor sommige lidstaten in verband met specifieke technische kenmerken van hun elektriciteitssystemen⁴⁴. Ook Richtlijn 98/30 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas biedt de mogelijkheid tot tijdelijke ontheffingen in bepaalde omstandigheden⁴⁵.

*Liberalisering op
communautair
niveau altijd in
combinatie met
garanties*

50. De op communautair niveau uitgevaardigde liberaliseringswetgeving heeft zich overigens nooit tot de invoering van mededinging alleen beperkt. De communautaire maatregelen bevatten ook voorschriften om te waarborgen dat diensten ook in de toekomst aan bepaalde kwaliteitsnormen blijven voldoen. Voorts zijn in instrumenten op het terrein van de liberalisering ook, voor zover noodzakelijk, normen inzake gezondheid en veiligheid en criteria voor prijsvorming ingebouwd. Doorgaans dienen de bevoegde nationale autoriteiten deze normen en criteria nader uit te werken en aan te vullen. De ervaring heeft aangetoond dat dergelijke garanties de bevoegde nationale autoriteiten in staat

⁴³ Richtlijn 96/19/EG van de Commissie van 13 maart 1996 tot wijziging van Richtlijn 1990/388/EEG met betrekking tot de invoering van volledige mededinging op de markten voor telecommunicatie, PB L 74, 22.3.1996, blz. 13

⁴⁴ Richtlijn 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, PB L 27, 30.1.1997, blz. 20

⁴⁵ Richtlijn 98/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas, PB L 204, 21.7.1998, blz. 1

stellen om op doeltreffende wijze te waarborgen dat dienstverleners voldoen aan de bestaande doelstellingen inzake openbare dienstverlening en de kwaliteitsdoelstellingen in overeenstemming met de aan artikel 16 van het EG-Verdrag ten grondslag liggende beginselen.

Voorbeelden van vrijwaringsmaatregelen in specifieke communautaire wetgeving

Voor verscheidene sectoren hebben de communautaire instellingen afgeleid recht vastgesteld, waardoor aan de doelstellingen inzake openbare dienstverlening voldaan kan worden.

1. Energiesector

In de gezamenlijk door het Europees Parlement en de Raad goedgekeurde richtlijnen betreffende de interne markt voor elektriciteit⁴⁶ en de interne markt voor aardgas⁴⁷ wordt in artikel 3, lid 2, bepaald dat de lidstaten met volledige inachtneming van de desbetreffende bepalingen van het EG-Verdrag, met name van artikel 86, in het algemene economische belang ondernemingen in de elektriciteits-/aardgassector verplichtingen tot openbare dienstverlening mogen opleggen die betrekking kunnen hebben op veiligheid (met inbegrip van zekerheid van de levering), regelmaat, kwaliteit en prijs van de levering en de bescherming van het milieu. Deze verplichtingen dienen duidelijk te worden gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar te zijn. De verplichtingen en iedere herziening ervan dienen door de lidstaten te worden gepubliceerd en onverwijld aan de Commissie meegedeeld. Voorts bieden beide richtlijnen de lidstaten de mogelijkheid om tijdelijk aanvullende vrijwaringsmaatregelen te treffen bij een plotselinge crisis op de energiemarkt. De voorgestelde richtlijn tot wijziging van Richtlijnen 96/92/EG en 98/30/EG zal de bepalingen inzake het waarborgen van verplichtingen tot openbare dienstverlening aanscherpen.⁴⁸

2. Telecommunicatiesector

In Richtlijn 98/10/EG zijn een aantal telecommunicatiediensten vastgelegd die voor alle gebruikers onafhankelijk van hun geografische locatie en tegen een betaalbare prijs beschikbaar moeten zijn.⁴⁹ Ook bevat deze richtlijn een definitie van de kwaliteit van de dienstverlening, gebruiksvoorwaarden en tariefbeginselen. Voorts zijn in Richtlijn 97/33/EG gedetailleerde bepalingen opgenomen betreffende de kostenberekening en financiering van de universele dienstverlening in de telecommunicatiesector.⁵⁰ In Richtlijn 90/387/EEG⁵¹ zijn bepalingen betreffende nationale regelgevende instanties neergelegd. Dezelfde aanpak wordt gevolgd in de door de Commissie in juli 2000 ingediende voorstellen voor een nieuw regelgevend kader.⁵²

⁴⁶ PB L 27, 30.1.1997, blz. 20

⁴⁷ PB L 204, 21.7.1998, blz. 1

⁴⁸ COM (2001) 125 def., 13.3.2001

⁴⁹ Richtlijn 98/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 1998 inzake de toepassing van Open Network Provision (ONP) op spraaktelefonie en inzake de universele telecommunicatiedienst in een door concurrentie gekenmerkt klimaat, PB L 101, 1.4.1998, blz. 24

⁵⁰ Richtlijn 97/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 inzake interconnectie op telecommunicatiegebied, wat betreft de waarborging van de universele diensten en interoperabiliteit door toepassing van de beginselen van Open Network Provision (ONP), PB L 199, 26.7.1997, blz. 52

⁵¹ Richtlijn 90/387/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende de totstandbrenging van de interne markt voor telecommunicatiediensten door middel van de tenuitvoerlegging van Open Network Provision (ONP), PB L 192, 24.7.1990, blz. 1, gewijzigd bij Richtlijn 97/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 1997, PB L 295, 29.10.1997, blz. 23

⁵² PB C 365 E, 19.12.2000, blz. 198, 212, 215, 223, 230, 238, 256

3. Postsector

De richtlijn betreffende postdiensten van het Europees Parlement en de Raad⁵³ beoogt een geleidelijke en gecontroleerde openstelling van de markten voor concurrentie. De richtlijn verplicht de lidstaten een in hoofdstuk 2 ervan beschreven minimale universele dienstverlening te bieden, die inhoudt dat op alle punten van het grondgebied permanente postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn. Ook bevat de richtlijn bepalingen betreffende tariefbeginselen, kwaliteitsvereisten en een procedure voor de harmonisatie van technische normen. Op de nationale regelgevende instanties rust de verplichting toe te zien op de naleving van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen. In het voorstel tot wijziging van de richtlijn betreffende postdiensten⁵⁴ blijven deze garanties behouden.

4. Luchtvervoer

Overeenkomstig artikel 4, lid 1, a, van de verordening betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes⁵⁵ kan een lidstaat, na overleg met de andere betrokken lidstaten en na de Commissie en de luchtvaartmaatschappijen die de betrokken route exploiteren, op de hoogste te hebben gesteld, een openbaredienstverplichting instellen met betrekking tot geregelde luchtdiensten naar een luchthaven die de luchtverbindingen voor een perifeer of ontwikkelingsgebied op zijn grondgebied verzorgt of op een weinig geëxploiteerde route naar een regionale luchthaven op zijn grondgebied, wanneer een dergelijke route van vitaal belang wordt geacht voor de economische ontwikkeling van de regio waarin de luchthaven is gelegen en voor zover zulks noodzakelijk is om op die route een toereikend aanbod te waarborgen van geregelde luchtdiensten die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en prijzen, aan welke normen luchtvaartmaatschappijen niet zouden voldoen indien zij alleen op hun eigen commerciële belangen zouden letten. De Commissie maakt het bestaan van deze openbaredienstverplichting bekend in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

5. Openbaar vervoer

De Commissie heeft een overeenkomstige aanpak voorgesteld in haar ontwerp-verordening betreffende openbaredienstverlening op het gebied van het openbaar vervoer⁵⁶, die thans in behandeling is bij het Parlement en de Raad.

6. Zeevervoer

Overeenkomstig artikel 4 van Verordening 3577/92 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer) kan een lidstaat, als voorwaarde voor het verrichten van cabotagediensten, met scheepvaartmaatschappijen die aan geregelde diensten vanuit, tussen en naar eilanden deelnemen, openbaredienstcontracten sluiten of hun openbaredienstverplichtingen opleggen. Wanneer een lidstaat openbaredienstcontracten sluit of openbaredienstverplichtingen oplegt,

⁵³ Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, PB L 15, 21.1.1998, blz. 14

⁵⁴ COM (2000) 319 def., 30.5.2000

⁵⁵ Verordening 2408/92/EEG van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes, PB L 240, 24.8.1992, blz. 8

⁵⁶ COM (2000) 7, 26.7.2000

doet hij zulks op niet-discrimatoire grondslag voor alle reders uit de Gemeenschap.

*Een
kaderrichtlijn
voor diensten van
algemeen
belang?*

51. De Commissie heeft tot nog toe in zoverre rekening gehouden met artikel 16 van het Verdrag dat zij bij sectoraal beleid uitgaat van de beginselen betreffende diensten van algemeen economisch belang die aan deze bepaling ten grondslag liggen. Onlangs werd aan de Commissie in overweging gegeven deze beginselen in een op een adequate rechtsgrondslag gebaseerde kaderrichtlijn te bundelen en toe te lichten. Aan de hand van een kaderregeling zou het belang onderstreept worden dat de Europese Unie hecht aan diensten van algemeen belang en zouden een aantal relevante communautaire rechtsbegrippen kunnen worden verduidelijkt. De Commissie onderzoekt dit voorstel.

Een kaderrichtlijn zou echter onvermijdelijk een zeer algemene strekking hebben, zodat er niet ingegaan zou kunnen worden op de specifieke kenmerken van de afzonderlijke diensten van algemeen belang. Een dergelijke richtlijn zou derhalve niet in de plaats kunnen komen van een sectorspecifieke regeling en de meerwaarde ervan ten opzichte van een sectorspecifieke regeling zou moeten worden afgewogen. Als horizontale maatregel zou de richtlijn in het algemeen slechts minimumnormen kunnen geven. Voorts dient een richtlijn aan onze hoge eisen te beantwoorden. De Commissie zal nagaan of een dergelijke horizontale richtlijn de juiste aanpak is, dan wel of – gezien de verschillen qua structuur en organisatie van de diensten van algemeen belang – een sectorspecifieke benadering in combinatie met strikte normen op het gebied van de horizontale consumentenbescherming het beste middel is om kwalitatief hoogwaardige diensten van algemeen belang op Europees niveau te behouden en verder te ontwikkelen.

*Toevoeging van
een nieuwe
alinea aan artikel
3 van het
Verdrag*

52. Voorts is voorgesteld dat tijdens de komende intergouvernementele conferentie besloten dient te worden of in het Verdrag een verwijzing naar de bevordering van diensten van algemeen belang moet worden opgenomen door een nieuwe alinea toe te voegen aan artikel 3. De Commissie had dit reeds in overweging gegeven in haar mededeling van 1996 met het oog op de intergouvernementele conferentie ter voorbereiding van het Verdrag van Amsterdam. In deze mededeling sprak de Commissie zich uit voor de toevoeging van een nieuwe alinea aan artikel 3. Deze alinea zou als volgt moeten luiden:

“een bijdrage tot de bevordering van diensten van algemeen belang.”

De Commissie is van oordeel dat het uit hoofde van het Verdrag van Amsterdam opgenomen artikel 16 grotendeels beantwoordt aan het door haar met dit voorstel nagestreefde doel. Door evenwel een nieuwe alinea toe te voegen aan artikel 3 zou worden onderstreept dat een goed functioneren van deze diensten een van de doelstellingen van de Gemeenschap is.

4. CONCLUSIE

*Specifieke
maatregelen van
de Commissie*

53. Nadat de Commissie zich heeft gebogen over de naar aanleiding van haar mededeling betreffende diensten van algemeen belang in Europa van september 2000 naar voren gebrachte bedenkingen, overweegt zij een aantal specifieke maatregelen.

- (1) Met het oog op een verbetering van de rechtszekerheid en transparantie bij de toepassing van de regels inzake overheidssteun ten behoeve van diensten van algemeen belang en de toepassing van de communautaire voorschriften inzake de selectie van verleners van diensten van algemeen belang zal de Commissie:
- in het kader van een uit twee fasen bestaande aanpak eerst een communautair kader vastleggen voor overheidssteun die in 2002 aan diensten van algemeen economisch belang wordt toegekend. Vervolgens zal zij, voor zover nodig, op grond van de met de toepassing van dit kader opgedane ervaring een verordening inzake groepsvrijstelling op het terrein van diensten van algemeen economisch belang indienen. In het kader van de voorbereidende werkzaamheden in verband met een groepsvrijstelling zal de Commissie een voorstel tot wijziging van Verordening 994/1998 voorleggen,
 - een hoofdstuk toevoegen over diensten van algemeen belang in het jaarverslag over het mededingingsbeleid, waarin wordt uiteengezet hoe de regels inzake mededinging in het geval van deze diensten zijn toegepast,
 - voorbeelden met betrekking tot diensten van algemeen belang opnemen in het staatssteunregister,
 - aanvullende maatregelen overwegen ter nadere verduidelijking van de communautaire regels en principes die gelden voor de selectie van de verlener van diensten van algemeen belang.
- (2) Met het oog op een doeltreffende evaluatie van diensten van algemeen belang op communautair niveau zal de Commissie:
- haar sectorale rapportage verbeteren en – voor zover noodzakelijk – meer aandacht schenken aan diensten van algemeen belang,
 - in het kader van het proces van Cardiff een jaarlijkse horizontale evaluatie ontwikkelen en in 2002 een mededeling betreffende haar evaluatiemethodologie indienen,
 - tezamen met de lidstaten en andere overheden werken aan een benchmarkingsysteem op terreinen waarop diensten van algemeen belang worden verricht die niet onder de sectorale rapportage of de regelmatige horizontale evaluatie vallen.

Voorts zal de Commissie het voorstel overwegen om de aan artikel 16 van het Verdrag ten grondslag liggende beginselen betreffende diensten van algemeen belang in een kaderrichtlijn te bundelen en nader toe te lichten.

BIJLAGE

DEFINITIE VAN TERMEN

Diensten van algemeen belang

Hiermee worden – al dan niet verhandelbare – dienstverlenende activiteiten bedoeld die door de overheid als van algemeen belang worden beschouwd en waarvoor derhalve specifieke verplichtingen inzake openbaredienstverplichting gelden.

Diensten van algemeen economisch belang

Met deze term, die in artikel 86 van het Verdrag wordt genoemd, worden verhandelbare dienstverlenende activiteiten aangeduid waarvoor de lidstaten krachtens een criterium van algemeen belang specifieke openbaredienstverplichtingen van toepassing verklaren. Hiertoe behoren met name vervoersnetwerken, energie en communicatie.

Openbare dienst

Dit begrip heeft een dubbele betekenis: soms wordt ermee de dienstverlenende instantie bedoeld en soms de taak van algemeen belang waarmee deze instantie is belast. Om de taak van algemeen belang gemakkelijker en beter uit te voeren kunnen door de overheid aan de dienstverlenende instantie specifieke openbaredienstverplichtingen worden opgelegd, bijvoorbeeld op het gebied van het vervoer over land, het lucht- of spoorwegvervoer of de energie. Deze verplichtingen kunnen op nationaal of regionaal niveau gelden. Vaak wordt de term openbare dienst, die betrekking heeft op de dienstverlening aan het publiek en waarbij het erom gaat welke dienst moet worden verleend, verward met de term openbare sector (inclusief het overheidspersoneel) die betrekking heeft op de rechtspositie van degenen die de dienst verlenen en waarbij het erom gaat wie de eigenaar is van het dienstverlenende bedrijf.

Universele dienst(verlening)

Universele dienstverlening, in het bijzonder de vaststelling van specifieke verplichtingen op het gebied van de universele dienstverlening, is een belangrijke factor bij de marktliberalisering in de Europese Unie van dienstverlenende sectoren als telecommunicatie. Door het omschrijven en waarborgen van de universele dienstverlening wordt de permanente toegankelijkheid en kwaliteit van gevestigde diensten tijdens de overgang van een monopoliepositie naar openlijk concurrerende markten voor alle gebruikers en consumenten gehandhaafd. Universele dienstverlening in een klimaat van open en concurrerende telecommunicatiemarkten wordt gedefinieerd als een minimumaantal diensten van een bepaalde kwaliteit waartoe alle gebruikers en consumenten in het licht van specifieke nationale voorwaarden toegang hebben tegen een betaalbare prijs.