

Vergaderjaar 2002–2003

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 283

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 augustus 2003

Hierbij doe ik u de Nederlandse conceptreactie toekomen op het op 21 mei 2003 door de Europese Commissie gepubliceerde Groenboek over diensten van algemeen belang (COM (2003) 270 definitief). Het Groenboek heeft tot doel een aanzet te geven tot een debat over diensten van algemeen belang. De Nederlandse reactie gaat in op de vragen die de Commissie aan de orde stelt.

Ik verzoek u hierbij, conform de gebruikelijk procedure, desgewenst binnen 30 dagen een reactie te geven. De Commissie heeft de Lidstaten uitgenodigd voor 15 september 2003 hun reactie op het Groenboek kenbaar te maken.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

Reactie Nederland op groenboek diensten van algemeen belang (DAB)

Nederland verwelkomt de komst van een groenboek DAB. Terecht constateert het Groenboek dat voor diensten van algemeen belang een belangrijke rol is weggelegd en dat zij een essentiële schakel zijn in het Europese maatschappelijke model. Artikel 16 van het Verdrag onderstreept in dat kader de rol die diensten van algemeen economisch belang spelen bij het bevorderen van economische, sociale en territoriale samenhang. Zoals de Commissie reeds aangaf in haar Mededeling van september 2000 over diensten van algemeen belang in Europa, is een pro-actieve houding ten opzichte van diensten van algemeen belang nodig, een houding die de op de interne markt gebaseerde aanpak insluit en overstijgt (COM 2000, 580, par. 57). Over enkele thema's, waaronder de wenselijkheid en nut van een kaderrichtlijn, een mogelijke horizontale benadering van dienstverlenings-eisen en staatssteunaspecten bleven de afgelopen periode onduidelijkheden bestaan. Het groenboek biedt een goede mogelijkheid om de discussie op een aantal cruciale thema's in het dossier van DAB verder te brengen.

Het groenboek hanteert een heldere indeling in vijf delen. Hierin worden de reikwijdte van bevoegdheden van de Commissie, de vraag naar de wenselijkheid van een gemeenschappelijk concept van dienstverlenings-eisen, de organisatie en financiering van DAB en effecten van DAB op het handelsbeleid aan de orde gesteld.

Het is echter teleurstellend te constateren dat het groenboek vooral de vorm van een consultatiedocument heeft gekregen. Ten aanzien van de meeste thema's worden slechts vragen gesteld en legt de Commissie geen nadere eigen visie op tafel. Nieuwe beleidsinzichten blijven uit hetgeen in het kader van een groenboek toch verwacht zou mogen worden. Anderzijds is het van belang dat ook in de lidstaten fundamenteel wordt nagedacht over de Europese aspecten van diensten van algemeen belang.

In het volgende gedeelte zal Nederland zijn visie geven op de door de Commissie in het groenboek aangestipte aspecten. Hierbij is omwille van de duidelijkheid en overzichtelijkheid gekozen voor een thematische benadering. De vragen van de Commissie zullen daarbij als richtlijn dienen. De volgende onderverdeling wordt gemaakt: allereerst zal op de vraag om verduidelijking van reikwijdte van de bevoegdheden van de Gemeenschap en de lidstaten worden ingegaan. Het tweede gedeelte behandelt de wenselijkheid van een horizontale benadering van DAB. Het derde gedeelte zal ingaan op de vraag naar verduidelijking van organisatie en financiering van uitvoering van DAB. Ten slotte komen resterende aspecten aan de orde.

1 Reikwijdte bevoegdheden Gemeenschap en lidstaten (vragen 1, 2, 7, 8, 11, 13, 14, 24)

In het groenboek wordt de bevoegdheidsverdeling tussen lidstaten en de Gemeenschap aan de orde gesteld. Onder andere wordt gevraagd of de Commissie tav diensten van algemeen economisch belang en diensten van algemeen niet-economisch belang extra bevoegdheden toebedeeld moet krijgen, op basis van het Verdrag voor wat betreft de diensten van algemeen economisch belang, en met wijziging van het Verdrag voor wat betreft de diensten van algemeen niet-economisch belang. Ook wordt gevraagd of er behoefte is aan verduidelijking van de verdrags-systematiek.

De Europese communautaire staatssteun- en mededingingsregels zijn in principe op alle economische activiteiten van toepassing, maar het EG-Verdrag biedt ruimte om rekening te houden met de bijzondere aspecten van DAB. Zo biedt artikel 86 lid 2 van het Verdrag lidstaten de mogelijkheid om bijzondere rechten aan uitvoerders van DAB te verlenen. Deze rechten verlenen uitvoerders van DAB een uitzonderingspositie t.o.v. de regels van het Verdrag, voor zover deze regels de vervulling van de taken van DAB zouden belemmeren.

Toepassing van artikel 86 lid 2 gebeurt op basis van een drietal beginselen: *neutraliteit* tav eigendomsverhouding van de dienstverlenende bedrijven (publiek of privaat).

Proportionaliteit van de toepassing, dwz de goede werking van de interne markt mag niet verdergaand worden verstoord dan noodzakelijk is om DAB te waarborgen. Tenslotte *vrijheid van definitie*, dwz de lidstaten (inclusief regionale en lokale autoriteiten) hebben zelf het recht te bepalen welke soorten diensten naar hun mening dienen te vallen onder de definitie van DAB.

De Commissie geeft in het groenboek nogmaals aan dat de vrijheid van definitie van DAB en de wijze van organisatie en financiering binnen de soevereiniteit van de lidstaten valt. DAB zijn een weerspiegeling van lokale en politieke voorkeuren en kunnen daardoor het best op het niveau van de lidstaten worden vastgesteld. Nederland kan zich in deze stellingname vinden. De Commissie en de lidstaten hebben daarbij de plicht te controleren of de inrichting en wijze van aanwijzing van DAB en de daarmee gemoeide bijzondere rechten proportioneel zijn en de interne markt niet onevenredig verstoren. Daardoor ligt de reikwijdte niet onwrikbaar vast, wordt rekening gehouden met de diversiteit die er tussen lidstaten bestaat en met de snelle ontwikkelingen en dynamiek die het economisch, wetenschappelijk en technologisch klimaat doormaakt.

Deze systematiek doet naar de mening van Nederland recht aan het subsidiariteitsprincipe. Op dit moment zijn er in de praktijk ook onvoldoende aanwijzingen te vinden die de noodzaak van een bevoegdheidswijziging in de huidige verdragssystematiek ten principale rechtvaardigen.

Verdragswijziging

Nederland vindt het van belang dat er een goed evenwicht is tussen de bescherming van burger- en consumentenbelangen enerzijds en toepassen van de interne markt- en mededingingsregels anderzijds. Nederland is voornamelijk van mening dat het Verdrag met de artikelen 16 en 86 een goed evenwicht biedt tussen beide belangen. De mededelingen over DAB en de toepassing van de staatssteun- en mededingingsregels uit 2000 en 2001 hebben dit nogmaals bevestigd. Wijzigingen van het Verdrag zijn dus ook niet nodig en niet wenselijk. Nadere gedachtevorming hierover is echter gewenst gelet op de toenemende integratie van Europa.

Reikwijdte bevoegdheden

De reikwijdte van de bevoegdheden van de Commissie beperkt zich volgens het Verdrag tot economische activiteiten en handel dat het interstatelijk verkeer wezenlijk beïnvloedt.

De precieze afbakening wat het begrip economische activiteit inhoudt verdient verduidelijking. Ook is niet helder genoeg wanneer een dienst het interstatelijk verkeer wezenlijk beïnvloedt.

Door deze begrippen meer inhoud te geven, kan de duidelijkheid en rechtszekerheid voor uitvoerders en regelgevers vergroot worden. O.a. door kenmerken te benoemen en vervolgens door criteria te geven wanneer activiteiten het interstatelijk verkeer wezenlijk beïnvloeden en wanneer activiteiten economische activiteiten zijn. Jurisprudentie van het Hof zal daarbij verduidelijkend werken.

Het begrip economische activiteit is een evoluerend begrip afhankelijk van de relevante marktsituatie (product, geografie en tijd). De opvatting en organisatie van dit soort diensten verschillen tussen lidstaten en naar gelang de marktsituatie verandert. Een definitieve lijst met diensten die als niet-economische activiteit benoemd worden veronachtzaamt dit¹. Ook lijsten met diensten met een lokaal karakter lijken voorbij te gaan aan deze dynamiek.

Lokale overheden hebben vaak moeite om de verplichtingen voortvloeiend uit EU-regelgeving en de consequenties van verschillende Hofuitspraken te overzien. Het is wenselijk dat de Commissie ter verbetering van de communicatie met een interpretatieve mededeling komt, al dan niet aangevuld met tijdelijke indicatieve lijsten – gebaseerd op de praktijk en de jurisprudentie – waarbij specifieke diensten met lokale dimensie worden benoemd.

Over de bevoegdheden van de Commissie om financiële steun aan uitvoerders van DAB als compensatie ofwel staatssteun aan te merken, zal in paragraaf 3 nader worden ingegaan.

Europese regulator (vraag 4)

In het groenboek wordt ingegaan op de vraag of er Europese regulators dienen te worden opgericht voor de afzonderlijke sectoren. Daarnaast wordt gevraagd naar de wenselijkheid van netwerken van nationale regulators. Het begrip regulator dient behoedzaam gebruikt te worden, aangezien de praktijk er vaak op wijst dat er verschillende dingen onder worden verstaan. In Nederland is het niet mogelijk dat een autoriteit, zonder democratische controle zelf zowel de regels maakt, daar toezicht op houdt als ook de uiteindelijke sancties oplegt. De regelgevende bevoegdheid voor regulators is in Nederland in principe beperkt.

Alvorens op de vraag in te gaan zij er hier op gewezen dat Nederland de stelregel hanteert dat voor er gesproken kan worden over instituties eerst sectoren dienen te worden afgebakend en de geografische omvang te worden bepaald (Nationaal/Europees). Vervolgens dient te worden aangegeven welke belangen men op die markt moet borgen en welke taken en bevoegdheden daarvoor nodig zijn. Tenslotte dient pas te worden gekeken welke toezichthouder of vorm van toezicht het meest geschikt is. Een discussie voeren over de wenselijkheid van één Europese regulator zonder dat de andere stappen helder zijn en zonder dat duidelijk is welk probleem ermee dient te worden opgelost is voorbarig.

Gegeven het feit dat er tussen de lidstaten een grote diversiteit bestaat over de wijze waarop toezicht in sectoren geregeld is, lijkt het niet eenvoudig om een Europese kopstructuur over sectoren te zetten. Daarnaast kunnen er problemen ontstaan als er onder nationaal recht een andere taakverdeling is dan op Europees niveau. Een Europees netwerk zal vooral een functie kunnen hebben waar het grensoverschrijdende netwerken betreft. Duidelijk zal daarbij moeten blijken wat de aantoonbare meerwaarde ervan is.

¹ Zie Report to the Laeken European Council, 2001, par. 30.

Nederland is van mening dat de juiste benadering ten aanzien van regulering een case by case-benadering is. Per sector of markt zal de noodzaak en meerwaarde van een netwerkverband of Europese regulator dienen te worden aangetoond. Vooralsnog zijn er nog geen concrete problemen in sectoren zichtbaar, waarvoor het opzetten van een dergelijke structuur nodig is.

2 Horizontale benadering van DAB (vragen 5, 9, 10, 16, 19)

Eén van de cruciale vragen in het groenboek is de vraag naar de wenselijkheid van een horizontale benadering. Het groenboek doet een aanzet voor een discussie over algemene eisen die zouden kunnen gelden voor alle DAB. De vraag wordt daarbij gesteld wat het toepassingsgebied is van deze eisen.

Een horizontale benadering bij het opleggen van dienstverleningsvereisten druist in tegen de huidige wijze waarop publieke belangen in de regel geborgd worden. In Nederland wordt een benadering gehanteerd waarbij in een sector eerst de te garanderen belangen zo specifiek mogelijk gedefinieerd worden. Daarmee wordt bepaald dat een dienst een dienst van algemeen belang is. Er worden daarbij eisen vastgelegd waaraan de dienstverlening minimaal moet voldoen. In de volgende fase wordt een passende marktordening ontwikkeld die deze belangen weet te garanderen en vergeleken met alternatieve ordeningsvormen de meeste welvaartswinst genereert.

In een dergelijke analyse dient te worden bekeken welke mate van overheidsingrijpen (bijvoorbeeld via wetgeving) noodzakelijk is en in hoeverre de markt zelf de belangen van de burger kan vervullen. De nadruk ligt daarbij op het opvangen van marktfalen: als de markt niet in staat is om tot een sociaal wenselijke uitkomst te komen, is specifieke regulering – hetzij nationaal, hetzij communautair – gewenst. Om per sector een hoog voorzieningenniveau te garanderen dat recht doet aan de specifieke wensen van de burgers en de karakteristieken van de sector dient maatwerk te worden geleverd met een wetgevend kader dat per sector kan verschillen, naarmate de markten verschillen.

Door de ervaringen met het borgen van publieke belangen, opgedaan in de diverse sectoren, te bundelen en te evalueren, kan een communautaire gedachtegoed worden ontwikkeld, dat behulpzaam kan zijn bij eventuele nieuwe sectoren of bij aanpassing van reeds bestaande. Er bestaat een grote diversiteit tussen de lidstaten over wat DAB's zijn, de organisatie ervan en de eisen die er aan dienen te worden gesteld. Tevens zijn DAB's onderhevig aan een sociale, technologische en economische dynamiek. Dienstverleningseisen die geldend zijn voor alle DAB's zullen daardoor slechts zeer algemeen van aard zijn en niet verder gaan dan het benoemen van algemene criteria. Daarbij ontbreekt het aan voldoende specificiteit voor sectoren waar hoge dienstverleningseisen dienen te worden opgesteld; additionele regelgeving is dan alsnog vereist. Tegelijkertijd werpt het een marktbelemmering op voor die sectoren waar deze dienstverleningseisen overbodig zijn.

Daarnaast zal een horizontale benadering de Lidstaten (en daarbij de gemeenten en provincies) extra administratieve lasten opleveren, wat alleen te rechtvaardigen valt als zo'n benadering ook een duidelijke meerwaarde kent.

In het groenboek wordt bij het instrumentarium waarmee dergelijke dienstverleningseisen kunnen worden opgesteld gesproken over een kaderrichtlijn. Nederland heeft al eerder aangegeven dit geen geschikt instrument te vinden: de richtlijn zal gegeven de diversiteit tussen sectoren en lidstaten per definitie zeer algemeen van karakter moeten zijn

en het is niet duidelijk of een dergelijke richtlijn daadwerkelijk effectief zal kunnen bijdragen aan een hoog niveau van DAB in Europa.

Daarnaast speelt een meer fundamenteel bezwaar: de huidige verdrags-systematiek en de daarop gebaseerde bevoegdheidsverdeling tussen Lidstaten en de Unie wordt met zo'n kaderrichtlijn op zijn kop gezet. De invoering van een kaderrichtlijn, zeker met meer gedetailleerde bepalingen, communautariseert het hele terrein rond de DAB, waardoor de beleidsvrijheid van lidstaten t.a.v. uitvoering, financiering en organisatie van DAB bij voorbaat beperkt wordt. De bepaling wat DAB zijn wordt dan meer dan nu EU-beleid.

Nederland vestigt voorts de aandacht op het feit dat een horizontale aanpak naast een specifieke aanpak op een beleidsterrein afbakeningsproblemen kan veroorzaken. De verhouding tussen de horizontale en verticale communautaire maatregelen zou dan namelijk in ieder geval expliciet moeten worden vastgelegd.

3 Verduidelijking organisatie en financiering van DAB (vragen 21, 22, 24)

De onduidelijkheid omtrent het toepassingsbereik van het staatssteunregime is een belangrijk onderdeel van de discussie. De gevolgen van de toekenning en uitvoering van een DAB heeft gevolgen voor de toepassing van de steunregels. De Lidstaten hebben de Commissie tijdens de Europese Raad van Sevilla verzocht richtsnoeren op te stellen om duidelijkheid te scheppen inzake diensten van algemeen belang en de toepassing van de staatssteunregels. Hierdoor kan de Commissie beslissingen nemen op basis van vastgestelde richtsnoeren en verkrijgen de Lidstaten meer duidelijkheid over het beleid van de Commissie.

Door middel van deze richtsnoeren blijven de bevoegdheden van Commissie en Hof – en daarmee het huidige institutionele evenwicht – intact. Hierin kunnen criteria worden opgenomen die duidelijkheid geven over de vraag wanneer sprake is van overcompensatie. Daarnaast kunnen mogelijke criteria over de wijze van openbaarmaking van boekhoudingen omtrent financiering van DAB worden opgenomen. Aanknopingspunten om het staatssteunregime te verduidelijken kunnen worden gevonden in de recente Hofuitspraak in de zaak *Altmark transit*, waarin het Hof een aantal voorwaarden noemt waaraan zou moeten worden voldaan, opdat in een concreet geval financiële compensatie voor het leveren van DAB niet als staatssteun kan worden aangemerkt.

Nederland wijst er op dat bij de verdere ontwikkeling van voorstellen op basis van het groenboek de toepassing van marktwerking en steunregels en de consequenties daarvan voor de terreinen van onderwijs en sociaal beleid bijzondere aandacht verdienen. Dit vanuit het perspectief van de dynamische ontwikkeling tussen economische en niet-economische activiteiten en de jurisprudentie ter zake.¹

4 Overige aspecten tav DAB (vragen 14, 15, 16, 17, 20, 25–28)

Evaluatie

De Commissie concludeert terecht in het groenboek dat een horizontale evaluatie van diensten van algemeen belang belangrijk is. Door de informatie die vrijkomt worden de prestaties van diensten transparant gemaakt, kan worden geleerd van best practices en kunnen nieuwe beleidsvelden opgespoord worden. Nederland heeft dan ook met instemming gereageerd op de in 2002 uitgebrachte methodologische nota voor de evaluatie van DAB.

¹ Uitspraken Brentjens, Albany en Drijvende Blokken.

In deze mededeling wordt uitvoerig de methodologie voor een evaluatie beschreven. Daarnaast wordt voorgesteld om allereerst met de volgende zeven sectoren te starten: luchtvervoer, elektriciteit, gas, postdiensten, spoorwegen, telecommunicatie en lokaal & regionaal openbaar vervoer. De keuze voor deze sectoren is interessant gezien het feit dat in het merendeel ervan nationale monopolies actief zijn. De enige mogelijkheid om deze monopolies te benchmarken is via een internationale vergelijking. Na opgedane ervaringen kan dit aantal eventueel worden uitgebreid. De nota spreekt van 2006 om de aanpak te evalueren. In 2003 zal de eerste evaluatie plaatsvinden. Nederland kijkt met interesse uit naar de uitkomsten hiervan, maar ziet vooralsnog geen aanwijzingen om van het afgestemde beleid af te wijken.

Wat de organisatie van de evaluatie betreft, kan de lijn blijvend gevolgd worden om deze op te hangen aan de jaarlijkse Cardiff-procedure, waar de structurele veranderingen in product-, financiële en arbeidsmarkten geëvalueerd worden.

Handelspolitiek

De relatie tussen DAB en de handelspolitiek wordt in het groenboek besproken. Nederland wil er daarbij de nadruk op leggen dat bij interne besluitvorming van de EU op het gebied van de handel in diensten, de bestaande verplichtingen die bij internationale handelsverdragen – met name het WTO-GATS-verdrag – zijn aangegaan zullen worden gewaarborgd.

Mediapluralisme

In het groenboek wordt tevens ingegaan op het onderwerp mediapluralisme.

De verdeling van bevoegdheden tussen de Europese Gemeenschappen en de nationale lidstaten met betrekking tot de publieke omroep zijn vastgelegd in het Protocol bij het Verdrag van Amsterdam. De positie van de publieke omroepen is niet vergelijkbaar met de in het Groenboek genoemde andere sectoren en dient op die manier behandeld te worden.

Voorts dient de aandacht voor de bescherming van mediapluralisme op Gemeenschapsniveau zich te beperken tot die ontwikkelingen die grensoverschrijdende kenmerken hebben en waarvoor nationale regelgeving onvoldoende is. Dit past in de subsidiariteitsverdeling tussen lidstaten en de Europese Unie.