

Vergaderjaar 2004–2005

**22 112**

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

**Nr. 348**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2004

Op 12 mei jl. heeft de Europese Commissie het witboek Diensten van Algemeen Belang uitgebracht (COM(2004) 374 definitief)<sup>1</sup>. In dit witboek beschrijft de Commissie de relatie tussen lidstaten en Europese Unie ten aanzien van diensten van algemeen belang (DAB).

Nederland verwelkomt het witboek DAB van de Europese Commissie. De aanpak van de Commissie sluit goed aan bij het Nederlandse standpunt over DAB.

De Nederlandse regering heeft vorig jaar in een reactie op het groenboek DAB (Kamerstukken II 2003/04, 22 112, nr. 283) haar visie op dit onderwerp uiteengezet. In die reactie onderschreef Nederland het uitgangspunt dat ook in het witboek centraal wordt gesteld: in de Europese Unie blijven diensten van algemeen belang essentieel voor de waarborging van sociale en territoriale samenhang én voor het concurrentievermogen van de Europese economie. Het betreft dan de aanbidding van kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare diensten van algemeen belang die voldoen aan de behoeften van burgers en bedrijven. De overheid draagt voor de aanwijzing en uitvoering van deze diensten de (eind)verantwoordelijkheid.

De Nederlandse regering constateert dat de Commissie in het witboek zorgvuldig ingaat op punten die in de groenboekreactie naar voren zijn gebracht en is content met de acties die in het witboek worden aangekondigd. Op enkele onderdelen van het witboek wordt in deze brief nader ingegaan. Het betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen lidstaten en Gemeenschap, de wenselijkheid van een horizontale kaderrichtlijn DAB, de invulling van het begrip economische activiteit en de relatie tot mededinging en staatssteun, en voornemens rond sociale en gezondheidsdiensten van algemeen belang.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## **Gezamenlijke verantwoordelijkheid**

In het witboek verheldert de Commissie allereerst de Verdragssystematiek rondom DAB. De Commissie stelt terecht dat lidstaten en Unie beide een verantwoordelijkheid kennen voor een goede uitvoering van diensten van algemeen belang van een hoge kwaliteit. Lidstaten hebben de vrijheid zelf DAB aan te wijzen en te reguleren. Uit de consultatie over het groenboek is duidelijk geworden dat de Gemeenschap hiervoor geen aanvullende bevoegdheden nodig heeft. DAB zijn een weerspiegeling van lokale en politieke voorkeuren en kunnen daardoor het best op het niveau van de lidstaten worden vastgesteld. De Commissie controleert of de toekenning van DAB en de daarmee gemoeide bijzondere rechten proportioneel zijn en de interne markt niet onevenredig verstoren. Ook kan zij voorstellen voor sectorspecifieke regulering doen op die terreinen waar DAB een duidelijke Europese dimensie hebben.

De Nederlandse regering onderschrijft bovenstaande systematiek, die recht doet aan het subsidiariteitsbeginsel. De Commissie wijst daar in het witboek ook op.

## **Horizontale kaderrichtlijn DAB**

De Commissie geeft in het witboek aan dat meerdere lidstaten en het Europees Parlement sceptisch staan tegenover een horizontale kader-richtlijn. De Commissie zal daarom op dit moment geen voorstel voor een horizontaal kader uitwerken, maar geeft aan de sectorspecifieke aanpak om de publieke belangen te borgen voort te zetten. De Nederlandse regering onderschrijft deze lijn; zij heeft altijd aangegeven geen meerwaarde te zien in een algemene kaderrichtlijn DAB. In een sectorspecifieke benadering kan beter rekening worden gehouden met de specifieke karakteristieken van en belangen binnen verschillende sectoren.

Wel kondigt de Commissie aan de haalbaarheid en de behoefte aan een kaderwet voor DAB opnieuw te gaan onderzoeken bij de toekomstige inwerkingtreding van het grondwettelijk verdrag (artikel III-122). De Nederlandse regering is benieuwd naar de invulling die de Commissie aan dit onderzoek wil geven en zal indien noodzakelijk opnieuw haar standpunt over dit punt kenbaar maken.

## **Economische activiteit en staatssteun**

De reikwijdte van de bevoegdheden van de Commissie ten aanzien van DAB beperkt zich volgens het EG-Verdrag tot economische activiteiten en handel die het interstatelijk verkeer wezenlijk beïnvloeden. Het betreft bevoegdheden inzake mededinging, staatssteun en interne markt (vrijheid van vestiging en vrije dienstverrichting). Zoals door de Nederlandse regering gevraagd in haar reactie op het groenboek DAB, kondigt de Commissie in het witboek aan om het onderscheid tussen economische activiteiten en niet-economische activiteiten nader te zullen verhelderen.

De Commissie kondigt tevens enkele voornemens aan met betrekking tot staatssteun in relatie tot diensten van algemeen belang. Daarmee komt de Commissie tegemoet aan de onder meer door Nederland bepleite houvast voor lidstaten inzake de toepassing van het staatssteunregime op DAB. Relatief bescheiden (lokale) overheidsfinanciering van ondernemingen die belast zijn met DAB wordt daarmee ontzien. Daarnaast worden criteria voor de toetsing van compensatie vastgelegd en wordt de Transparantierichtlijn (Richtlijn 80/723/EEG) van toepassing verklaard op die compensatie.

Een uitwerking van de voornemens rond staatssteun is in mei 2004 reeds in een eerste ronde aan de lidstaten ter becommentariëring voorgelegd.

De Nederlandse regering heeft naar aanleiding daarvan haar waardering uitgesproken voor de initiatieven van de Commissie om het staatssteuncontrolebeleid te moderniseren en te vereenvoudigen. Wel is in die reactie aangegeven dat de lidstaten erbij gebaat zouden zijn indien de Commissie aangeeft in welke situaties in haar visie voldaan is aan de criteria uit de Hofzaak *Altmark transit* (C-280/00). De Nederlandse regering heeft de Commissie verzocht met heldere richtsnoeren te komen voor de concrete toepassing van de vier voorwaarden van het Altmark-arrest.

In het witboek DAB kondigt de Commissie aan dat er naast de thans voorliggende conceptdocumenten nog een (extra) verduidelijking inzake staatssteun en diensten van algemeen economisch belang komt. Nederland pleit in dat kader voor één totaalpakket waarin alle relevante kwesties in de relatie staatssteun en DAB door de Commissie worden belicht.

### **Sociale diensten en gezondheidsdiensten**

De Commissie benadrukt dat communautaire beleidsmaatregelen op het gebied van DAB ten volle rekening moeten houden met de diversiteit die kenmerkend is voor de verschillende diensten van algemeen belang en de omstandigheden waarin deze diensten worden verleend. Het karakter van sociale diensten, waaronder ook sociale huisvesting, en gezondheidsdiensten verschilt van bijvoorbeeld de netwerkindustrieën. In het witboek kondigt de Commissie aan in 2005 met een mededeling te komen over sociale diensten en gezondheidsdiensten van algemeen belang. De Commissie wil de specifieke kenmerken van deze diensten in kaart brengen en het kader verduidelijken waarin deze diensten worden aangeboden en gemoderniseerd kunnen worden.

Het Nederlandse voorzitterschap heeft tijdens de Raad EPSCO van 4 oktober jl. een oriënterend beleidsdebat over sociale diensten van algemeen belang gehouden met als doel materiaal aan te dragen voor de komende mededeling van de Commissie. De Nederlandse regering ziet met interesse uit naar de mededeling van de Commissie, ook met het oog op de ontwikkeling van het marktmechanisme in (delen van) de zorg en sociale zekerheid.

### **Conclusie**

Met dit witboek heeft de Commissie gehoor gegeven aan de wijdverbreide wens om te komen tot meer duidelijkheid en coherentie ten aanzien van DAB. De brede publieke consultatie via het groenboek heeft er toe bijgedragen dat een breed scala aan meningen en ideeën is meegenomen. Dit heeft geleid tot een document waarin de Commissie duidelijk aangeeft hoe zij verder invulling wil geven aan de voortschrijdende discussie over DAB. De Nederlandse regering zal waar nodig actief participeren om de nadere invulling van Europees beleid te bepalen. Nederland streeft hierbij naar een juiste balans tussen enerzijds het goed functioneren van de interne markt en anderzijds het beschermen van burger- en consumentenbelangen middels het waarborgen van een hoog niveau van diensten van algemeen belang.

De Minister van Economische Zaken,  
L. J. Brinkhorst

**Achtergrond witboek DAB**

De achtergrond van dit witboek Diensten van Algemeen Belang (DAB) is de behoefte van lidstaten aan meer rechtszekerheid. Meer transparantie was gewenst rondom de afbakening van de bevoegdheden van de Gemeenschap (lees Commissie) enerzijds en de lidstaten anderzijds ten aanzien van reikwijdte, uitvoering, financiering en organisatie van DAB.

Het jarenlang debat over diensten van algemeen belang betreft vooral de manier om tot meer rechtszekerheid te komen. Enkele lidstaten willen een horizontale kaderrichtlijn DAB, waarin de principes van DAB nader worden uitgewerkt en waarin beleidsbeginselen (sociale cohesie, universele dienstverlening, etc.) aangaande DAB moeten worden vastgelegd. In zo'n richtlijn zouden ook sectoren moeten worden benoemd die uitgesloten zijn van de communautaire mededingings- en staatssteunregels.

De Commissie en meerdere lidstaten, waaronder Nederland, hebben steeds aangegeven dat een dergelijke richtlijn, gegeven zijn algemene en statische karakter, geen recht doet aan het specifieke en zeer diverse karakter van sectoren waarbinnen DAB aan de orde zijn. Een sector-specifieke benadering verdient daarom de voorkeur om publieke belangen te borgen. Bovendien kan een kaderrichtlijn een obstakel vormen bij verdere liberalisering en zou mogelijk een deel van de bevoegdheden om te bepalen wat DAB's zijn worden verplaatst van de lidstaten naar de Commissie – een ontwikkeling die in de ogen van de Nederlandse regering onwenselijk zou zijn.

Verscheidene Europese raden hebben de Commissie gevraagd meer duidelijkheid te geven over DAB en het nut van een kaderrichtlijn te onderzoeken. Dit heeft geresulteerd in het groenboek over DAB (mei 2003). Met die publicatie heeft de Commissie een brede discussie op gang willen brengen over de bevordering van het verlenen van hoogwaardige diensten van algemeen belang. De Commissie stelde daartoe 30 vragen van uiteenlopende aard. Onder andere werd gevraagd of de Commissie ten aanzien van DAB extra bevoegdheden toebedeeld moet krijgen. Overheden, instellingen en private personen zijn vervolgens uitgenodigd om te reageren op het groenboek.

In maart van dit jaar heeft de Commissie een samenvatting laten verschijnen van de in totaal 281 inzendingen. Hieruit viel goed het verschil van mening af te lezen over de wenselijkheid van een kaderrichtlijn. Over enkele onderwerpen was men vrijwel unaniem: er moet verduidelijking van het staatssteunregime ten aanzien van diensten van algemeen belang komen, er moet verduidelijking komen van het begrip economische activiteit en jaarlijkse evaluaties van de grote diensten van algemeen belang (post, telecom, etc.) zijn wenselijk. De reacties op het groenboek heeft de Commissie verwerkt in het in mei 2004 verschenen witboek over DAB.