



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.09.1996  
COM(96) 443 def.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

DE DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG IN EUROPA



# DE DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG IN EUROPA

## INHOUD

### INLEIDING

- I. **DE DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG :  
ESSENTIEEL ELEMENT VAN HET EUROPESE MAATSCHAPPIJMODEL**
  - A. **TEN DIENSTE VAN DE BURGERS**
    - 1. Gemeenschappelijke waarden
    - 2. Verscheidenheid van organisatievormen
    - 3. Veranderingen waarvan gebruik moet worden gemaakt
  - B. **ALGEMEEN BELANG EN GROTE EUROPESE MARKT : EEN POSITIEVE WISSELWERKING**
    - 1. Zich baseren op de verscheidenheid
    - 2. Het evenwicht tot stand brengen : het doel van de Gemeenschap
    - 3. Het Europese algemeen belang bevorderen
- II. **DE INBRENG VAN DE GEMEENSCHAP : DYNAMIEK, FLEXIBILITEIT, SAMENHORIGHEID**
  - A. **EEN GEDIFFERENTIEERDE BENADERING**
    - ☞ Telecommunicatie
    - ☞ Posten
    - ☞ Vervoer
    - ☞ Elektriciteit
    - ☞ Radio en televisie
  - B. **DE BIJDRAGE VAN HET GEMEENSCHAPSBELEID OP DE ANDERE GEBIEDEN**
- III. **DOELSTELLINGEN VOOR DE TOEKOMST**
  - A. **EEN EUROPEES PERSPECTIEF**
    - 1. Opwaardering van de maatregelen voor het Europees concurrentievermogen
    - 2. Versterking van de Europese samenhang en coördinatie
    - 3. Mobilisering van de communautaire instrumenten
  - B. **EEN VERWIJZING IN HET VERDRAG**

## INLEIDING

1. Samenhang en gelijke behandeling in de context van een open en dynamische markteconomie zijn fundamentele doelstellingen van de Europese Gemeenschap. De diensten van algemeen belang dragen bij tot de verwezenlijking van deze doelstellingen. De Europeanen verwachten diensten van goede kwaliteit tegen betaalbare prijzen. Door velen worden deze diensten van algemeen belang zelfs beschouwd als echte sociale rechten die een belangrijke bijdrage leveren aan de economische en sociale samenhang. Om deze redenen zijn de diensten van algemeen belang nauw verbonden met het Europese maatschappijmodel, zoals de Commissie in haar recente advies over de hervorming van de Europese verdragen<sup>1</sup> heeft onderstreept.
2. Op het belang van de taken van algemeen belang is gewezen door de staatshoofden en regeringsleiders<sup>2</sup>, die daarmee hebben bevestigd dat deze deel uitmaken van een geheel van waarden die al onze Staten gemeenschappelijk hebben en het oorspronkelijke karakter van Europa uitmaken.
3. De opzet, verbreiding en organisatievormen van de diensten van algemeen belang variëren evenwel van Lid-Staat tot Lid-Staat en van sector tot sector, met name als gevolg van verschillende tradities of technieken. In de laatste tijd maken de technologische veranderingen, de globalisering van de economie en de veranderde verwachtingen van de gebruikers aanpassingen noodzakelijk.
4. Dergelijke ontwikkelingen leiden tot ongerustheid ten aanzien van de toekomst van deze diensten, mede in verband met de zorgwekkende toestand ten aanzien van de werkgelegenheid en de economische en sociale samenhang. De economische betekenis van deze diensten is aanzienlijk. Zo vertegenwoordigen de overheidsbedrijven alleen, die slechts een deel van deze diensten verstrekken, reeds ongeveer 9 % van de werkgelegenheid, 11 % van de niet agrarische bedrijvigheid en 16 % van de investeringen van de Gemeenschap. De modernisering en de ontwikkeling van de diensten van algemeen belang zijn dus uiterst belangrijk aangezien de activiteit van deze diensten bijdraagt tot het concurrentievermogen van Europa, tot de sociale samenhang en tot de kwaliteit van het bestaan van de burgers. De Commissie heeft dan ook gemeend te moeten herinneren aan de grondslagen van haar beleid en doelstellingen voor de toekomst te moeten formuleren.

---

<sup>1</sup> Versterking van de politieke unie en voorbereiding van de uitbreiding - Advies van de Commissie met het oog op de Intergouvernementele Conferentie, COM(96)90 def., 28 februari 1996 :

"Het Europese project, dat gebaseerd is op een geheel van gemeenschappelijke waarden die in alle Europese samenlevingen gelden, heeft tegelijk de kenmerken van de democratie - mensenrechten, rechtsstaat - en die van een open economie, gebaseerd op de dynamiek van de markt, saamhangende samenhang. Tot deze waarden behoort dat de burgers toegang hebben tot universele diensten of diensten van algemeen belang, die bijdragen tot de doelen van saamhangende gelijkheid van behandeling".

<sup>2</sup> Europese Raad van Cannes, 26 en 27 juni 1995 - Conclusies van het Voorzitterschap - SN 211/95, punt A.I.1.7.

## WAAROVER SPREKEN WIJ ?

### **Diensten van algemeen belang**

Hiermee worden - *al dan niet verhandelbare* - dienstverlenende activiteiten bedoeld welke door de overheid als van algemeen belang worden beschouwd en waarvoor derhalve specifieke verplichtingen inzake openbare dienstverlening gelden.

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

Met deze term, die in artikel 90 van het Verdrag wordt genoemd, worden *verhandelbare* dienstverlenende activiteiten aangeduid waarmee functies van algemeen belang worden vervuld en waarop daarom door de Lid-Staten specifieke openbare dienstverplichtingen van toepassing worden gemaakt. Hiertoe behoren met name diensten in het kader van verkeers-, energie- en communicatienetten.

### **Openbare dienst**

Deze uitdrukking heeft een dubbele betekenis : soms wordt ermee het *orgaan* aangeduid dat de dienst produceert, en soms wordt ermee de *functie* van algemeen belang bedoeld waarmee dit orgaan is belast. Ten einde de vervulling van de functie van algemeen belang te stimuleren of mogelijk te maken kunnen door de overheid aan het orgaan dat de dienst produceert specifieke **openbare dienstverplichtingen** worden opgelegd, bij voorbeeld op het gebied van het vervoer over land, het lucht- of spoorwegvervoer of de energie. Deze verplichtingen kunnen op nationaal of regionaal niveau gelden. Opgemerkt zij dat men vaak openbare dienst verwart met openbare sector (met inbegrip van het ambtenarenapparaat), dat wil zeggen functie en rechtspositie, ontvanger en eigenaar.

### **Universele dienst**

Dit evolutieve begrip, dat door de Instellingen van de Gemeenschap is ontwikkeld, behelst een geheel van eisen van algemeen belang waaraan de activiteiten van de telecommunicatie of de post bij voorbeeld in de gehele Gemeenschap dienen te voldoen. De verplichtingen die eruit voortvloeien hebben ten doel overal en voor iedereen de toegang tot bepaalde wezenlijke prestaties van goede kwaliteit en tegen betaalbare prijzen mogelijk te maken.

**I. DE DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG :  
ESSENTIEEL ELEMENT VAN HET EUROPESE MAATSCHAPPIJMODEL**

5. Het optreden van de Gemeenschap vindt plaats in het kader van een open economisch model dat gebaseerd is op samenhang en sociale samenhang en op het marktmechanisme.

**A. TEN DIENSTE VAN DE BURGERS**

1. Gemeenschappelijke waarden

6. De Europese samenlevingen hechten waarde aan de diensten van algemeen belang die zij in het leven hebben geroepen. Deze diensten beantwoorden namelijk aan fundamentele behoeften. De functie van bindmiddel voor de maatschappij die deze diensten vervullen geldt niet alleen voor de materiële aspecten. Er is ook een symbolische dimensie aan verbonden : de diensten van algemeen belang bieden bakens aan de samenleving en maken deel uit van de band tussen de burgers en de samenleving. Zij vormen daardoor een element van culturele identiteit voor alle Europese landen, dat ook in het dagelijks leven doorwerkt.

7. De functies die aan de diensten van algemeen belang worden toegewezen en de bijzondere rechten die er het gevolg van kunnen zijn vloeien voort uit overwegingen van algemeen belang, zoals met name zekerheid van bevoorrading, milieubescherming, economische en sociale samenhang, ruimtelijke ordening en de behartiging van de belangen van de consumenten. Consumenten verwachten met name diensten van goede kwaliteit tegen betaalbare prijzen. Ook de specifiek economische aspecten van de betrokken activiteiten moeten in aanmerking worden genomen. Deze activiteiten hebben daarenboven belangrijke indirecte gevolgen voor de gehele economie of samenleving, en er zijn soms schaarse hulpbronnen of omvangrijke investeringen op lange termijn voor nodig. Er vloeien enkele basisbeginselen voor de praktijk uit voort : continuïteit, gelijke toegang, universaliteit, transparantie.

8. In het middelpunt van al deze overwegingen staat het belang van de burger, dat in onze samenlevingen de garantie vereist van toegang tot als wezenlijk beschouwde diensten en dat verlangt dat er prioritaire doelstellingen worden nagestreefd. De diensten van algemeen belang staan dus open voor de gehele samenleving en bijgevolg voor alle burgers. Hetzelfde geldt in de Gemeenschap voor de universele dienstverlening.

2. Verscheidenheid van organisatievormen

9. Deze gemeenschap van waarden leidt van land tot land en zelfs van regio tot regio en naar gelang van de sectoren tot uiteenlopende organisatievormen van de diensten van algemeen belang. Gelijksortige functies worden namelijk vervuld naar gelang van verschillende situaties : geografische of technische factoren, politieke en administratieve organisatie, geschiedenis, tradities.

10. Deze diensten kunnen dus - in het kader van monopolies of van de concurrentie - dan weer door particuliere ondernemingen, dan weer door openbare lichamen of door partnerschappen tussen overheid en particuliere sector worden vervuld. De activiteiten van deze dienstverrichters - soms aangeduid als exploitanten - worden gecontroleerd door autoriteiten die soms plaatselijk of regionaal zijn en soms nationaal en die uiteenlopende rechten en rechtsposities hebben. De verhouding tussen controlerende instantie en dienstverrichter kan op haar beurt zeer uiteenlopende vormen aannemen.

11. Deze verscheidenheid kan leiden tot verwarring in de terminologie. Zo kunnen ten onrechte overheidssector en openbare diensten worden gelijkgesteld en aldus rechtspositie en functie, eigenaar en ontvanger worden verward<sup>3</sup>. Het Europees beleid is echter gericht op het algemeen belang, en dus op de functies van deze diensten en de voorwaarden waaronder zij worden vervuld en niet op rechtsposities.

12. In ieder geval betekent een dergelijke verscheidenheid aan situaties een uitdaging voor de economische integratie van Europa. Zij vormt echter geenszins een hindernis op deze weg maar een reservoir waaruit de organisatiemethoden kunnen worden geput die het geschiktst zijn om het algemeen belang te dienen in een veranderende economische context en die het doeltreffendst zijn bij het nastreven van de Europese integratie.

### 3. Veranderingen waarvan gebruik moet worden gemaakt

13. De context waarin de diensten van algemeen belang worden verricht is in de afgelopen periode sterk geëvolueerd en verschilt thans aanzienlijk van die welke tijdens de invoering van de diensten gold. De voornaamste parameters van deze ontwikkeling zijn de volgende :

- de consumenten vertonen de neiging om hun rechten en eisen als gebruikers van diensten van algemeen belang sterker te doen gelden, ook op Europees niveau, en zijn veeleisender op het gebied van keuzemogelijkheden, kwaliteit en prijs;
- de wereldconcurrentie zet de ondernemingen die gebruik maken van deze diensten ertoe aan de gunstigste tarieven te zoeken, die vergelijkbaar zijn met die welke hun concurrenten genieten;
- in tegenstelling tot de toestand in de jaren na de tweede wereldoorlog schijnt particuliere financiering tegenwoordig minder moeilijk te verkrijgen te zijn dan middelen van de overheid voor het onderhoud en de ontwikkeling van infrastructuurnetwerken;
- de nieuwe technologieën wijzigen de voorwaarden van de traditionele economieën, die gekenmerkt werden door het bestaan van monopolies, met name in de telecommunicatiesector, de televisie en het vervoer, en maken de toegang tot nieuwe diensten mogelijk.
- in sommige landen en sectoren heeft de modernisering vertraging opgelopen. Aanpassingen zijn daardoor des te moeilijker.

14. Door de totstandbrenging van de interne markt en de groei van een sterkere concurrentie kunnen de diensten van algemeen belang het hoofd bieden aan deze veranderingen en er profijt van trekken, en tegelijkertijd het aanbod verruimen, de kwaliteit verhogen en de prijzen verlagen. Deze ontwikkeling gaat gepaard met de tenuitvoerlegging van het beleid van de economische en sociale samenhang. De Gemeenschap draagt zo bij tot de modernisering van de diensten van algemeen belang ten einde de fundamentele functies ervan in stand te houden en de prestaties ervan te verhogen. Een dergelijke dynamiek is onontbeerlijk voor de ontplooiing van het Europese maatschappijmodel, dat de opkomst van het Europese burgerschap moet begeleiden.

---

<sup>3</sup> Zie de definities op blz. 2.

## B. ALGEMEEN BELANG EN GROTE EUROPESE MARKT : EEN POSITIEVE WISSELWERKING

15. De krachten van de markt maken een betere toewijzing van middelen en een grotere doelmatigheid bij het verstrekken van diensten mogelijk, waarvan met name de consument voordeel heeft, die er een betere kwaliteit tegen gunstiger prijzen aan overhoudt. Deze mechanismen vertonen echter soms hun beperkingen en houden het gevaar in dat een deel van de bevolking wordt uitgesloten van de voordelen die eraan verbonden zijn, zodat de totstandbrenging van de sociale en territoriale samenhang wordt verhinderd. De overheid moet er dan op toezien dat er rekening wordt gehouden met het algemeen belang. In dit verband handelt de Commissie aan de hand van de volgende gedragslijnen.

### 1. Zich baseren op de verscheidenheid

16. Bij het optreden van de Gemeenschap ten behoeve van het Europees maatschappijmodel wordt uitgegaan van de verscheidenheid van de situaties in verband met de diensten van algemeen belang in Europa. Deze verscheidenheid wordt gewaarborgd door twee fundamentele beginselen :

- *neutraliteit* ten opzichte van de publiek- of privaatrechtelijke positie van de ondernemingen en hun personeel, ingevolge artikel 222 van het Verdrag. De Gemeenschap raakt in geen enkel opzicht aan de publiek- of privaatrechtelijke positie van de met taken van algemeen belang belaste ondernemingen, en schrijft dus geen enkele privatisering voor. Bijgevolg is de Gemeenschap even waakzaam ten aanzien van alle concurrentiebeperkende gedragingen, of het nu gaat om openbare of particuliere ondernemingen.
- *vrijheid* van de Lid-Staten om de functies van algemeen belang te definiëren, om de met deze functies belaste ondernemingen de bijzondere of uitsluitende rechten te verlenen die nodig zijn om deze functies te vervullen, en om het beheer ervan de regelen en eventueel toe te zien op de financiering ervan, overeenkomstig artikel 90 van het Verdrag.

17. Deze eerbiediging van de nationale keuzevrijheid inzake economische en sociale organisatie is slechts een manifestatie van het **subsidiariteitsbeginsel**. Het is dus aan de Lid-Staten om de grote maatschappelijke keuzen te treffen, terwijl de Gemeenschap zich beperkt tot een onderzoek van de verenigbaarheid van de gebruikte middelen met de Europese verbintenissen.

18. Voorts dient eraan te worden herinnerd dat de voorwaarden van artikel 90 van het Verdrag niet van toepassing zijn op niet-economische activiteiten (zoals de stelsels van verplicht onderwijs of van sociale bescherming) en evenmin op de zogeheten "regale" functies, die onder de uitoefening van het openbaar gezag vallen (met name op het gebied van veiligheid, justitie, diplomatie, burgerlijke staat). De bijdrage van deze diensten tot het Gemeenschapsbeleid op verschillende gebieden is van wezenlijk belang, daarom is de ontwikkeling van samenwerkingsvormen en partnerschappen op Europese schaal noodzakelijk. Het is echter duidelijk dat de diensten van algemeen belang, wanneer zij een niet-economisch of regaal karakter hebben, niet op dezelfde wijze kunnen worden behandeld als de diensten van algemeen economisch belang. Het optreden van de Gemeenschap ten opzichte ervan kan, zoals het Verdrag bepaalt, slechts complementair zijn.

### 2. Het evenwicht tot stand brengen : het doel van de Gemeenschap

19. Wat er werkelijk op het spel staat houdt verband met de voorwaarden waaronder de wisselwerking tussen de eisen van vrij verkeer, het economische rendement en de dynamiek die door de grote Europese markt worden beoogd en de vrije mededinging enerzijds, en de verdiscontering van doelstellingen van algemeen belang anderzijds plaatsvindt. Deze wisselwerking moet ten gunste zijn van de burger en de samenleving. De moeilijkheid van dit evenwicht houdt verband met het dynamische karakter ervan : de interne markt wordt verdiept, terwijl ook de functies op het gebied van openbare dienst niet vastliggen en moeten beantwoorden aan nieuwe eisen.

20. De aanpak van de Gemeenschap is dus uiteraard progressief, en het evenwicht waar zij naar streeft is dynamisch. Voor de diensten van algemeen belang die een economisch karakter hebben gelden in beginsel de regels die de Gemeenschap zich heeft gesteld om een grote interne markt tot stand te brengen, inclusief de monopolies die afbreuk kunnen doen aan de goede werking van de markt, met name door de compartimentering die zij veroorzaken. De toepassing van deze regels betekent dus een positieve prikkel tot aanpassing van de diensten, maar moet verenigbaar blijven met de functies van algemeen belang.



21. De verstrekkers van diensten van algemeen belang genieten vrijstelling van de regels van het Verdrag voor zover de toepassing van deze bepalingen de vervulling van de taken van algemeen belang waarmee ze zijn belast belemmeren. Het bestaan van functies van algemeen belang, of deze nu zijn toevertrouwd aan overheids- of aan particuliere bedrijven, laat echter de vraag van de middelen die worden gebruikt om deze te vervullen in eerste instantie onbeantwoord. Daarom geldt voor de vrijstelling de voorwaarde van **proportionaliteit**. Dit beginsel, dat ten grondslag ligt aan artikel 90 van het Verdrag, maakt het tegelijk mogelijk dat verplichtingen en taken van algemeen belang zo goed mogelijk met elkaar in overeenstemming worden gebracht en dat de gebruikte middelen en de beoogde doelen in een juiste verhouding tot elkaar worden gebracht. Door zijn inhoud en algemene formulering maakt dit beginsel het mogelijk te zorgen voor een dynamisch en progressief evenwicht, en rekening te houden met de verscheidenheid van situaties en doelstellingen van de Staten en met de van sector tot sector uiteenlopende technische en budgettaire restricties. Het maakt daarenboven een optimale synergie mogelijk tussen doelmatigheid van de markt en eisen van algemeen belang door ervoor te zorgen dat de middelen die worden gebruikt om aan deze vereisten te voldoen de goede werking van de Europese markt niet al te zeer verstoren en dat zij het handelsverkeer niet nadelig beïnvloeden in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

22. De balans van deze wisselwerking is tot nu toe in grote lijnen positief, zowel ten aanzien van de doelmatigheid van de diensten van algemeen belang als met het oog op de toepassing van de regels.

23. Vanuit het oogpunt van economie en kwaliteit kunnen de prestaties van de diensten van algemeen belang in de Gemeenschap in vele gevallen de vergelijking met die in andere delen van de wereld doorstaan. Zo zijn bijvoorbeeld de Europese prestaties op het gebied van de betrouwbaarheid van de energiedistributie, de veiligheid van het luchtvervoer en de kwaliteit van radio en televisie vaak zeer goed. Deze resultaten zijn althans ten dele toe te schrijven aan het Europese kader, dat ongerechtvaardigde voorrechten beperkt, aanspoort tot doorzichtigheid in het beheer en dwingt tot een duidelijke en nauwkeurige omschrijving van de voorwaarden waaraan de diensten van algemeen belang moeten voldoen. De grotere doelmatigheid die het gevolg is van de mededinging biedt namelijk een zeer goede gelegenheid om de prijs van de diensten te verlagen en deze in vele gevallen bereikbaar te maken voor een groter aantal burgers. Hieruit vloeit tevens een groter concurrentievermogen van de ondernemingen, en met name van de KMO's, voort. De situatie is evenwel op vele gebieden nog voor verbetering vatbaar. Het streven naar een hogere kwaliteit en een grotere kosteneffectiviteit van de diensten van algemeen belang kan in vele gevallen nieuwe benaderingen vereisen en een ernstige inspanning ter vergroting van de doelmatigheid ervan nodig maken.

24. De regels zijn door de Gemeenschap op onpartijdige wijze toegepast, met inachtneming van de desiderata van de deelnemers aan het maatschappelijk, economisch en politiek leven. De Raad van Ministers en het Parlement hebben het wetgevingskader tot stand gebracht. Alle teksten met betrekking tot het luchtvervoer, het spoorwegvervoer en de elektriciteit zijn door de Raad met eenparigheid van stemmen van de Lid-Staten goedgekeurd. Op het gebied van de telecomunicaties en de post is de omschrijving van universele dienstverlening eveneens door de Raad en het Europees Parlement goedgekeurd. De Commissie heeft gemeend diverse ad hoc-maatregelen op basis van artikel 90 te moeten nemen<sup>4</sup>. Alvorens echter elk van deze maatregelen definitief vast te stellen verzuimt de Commissie niet het Europees Parlement en de Raad, de Staten en de betrokken deelnemers aan het maatschappelijk, economisch en politiek leven grondig te raadplegen, om een zo ruim mogelijke consensus tot stand te brengen. Zo hebben met name de twee belangrijkste richtlijnen die op basis van artikel 90 zijn aangenomen, d.w.z. die betreffende de telecommunicatieterminals en de telecommunicatiediensten, alsmede de wijzigingen daarop, de steun genoten van de Staten binnen de Raad.

25. Als beroepsinstantie en uitlegger van het recht heeft het Hof van Justitie deze besluiten bevestigd en bijgedragen tot het zoeken van dit evenwicht. Het heeft met name erkend dat overwegingen van economische aard, zoals de algemene financiële rentabiliteit van de dienst van algemeen belang, of andere overwegingen, zoals de milieubescherming, legitieme rechtvaardigingen kunnen vormen<sup>5</sup>.

26. Bij haar benadering heeft de Commissie zich, evenals het Europees Parlement, de Raad en het Hof van Justitie, overigens laten leiden door de eerbiediging van de nationale definities van algemeen belang, zoals deze voortvloeien uit hun socio-culturele eigenheden of hun maatschappelijke keuzen.

---

<sup>4</sup> Sedert 1958 zijn er slechts 8 richtlijnen en de wijzigingen daarop, en 7 beschikkingen/besluiten op dit artikel gebaseerd.

<sup>5</sup> Arresten Corbeau van 19.5.1993, Zaak C-320/91, Verzameling I blz. 2565; Almelo van 27.4.1994, Zaak C-393/92, verzameling I, blz. 1508; en Arrest van het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschap, Ladbroke/Commissie van 27.10.1994, Zaak T-32/93, verzameling II blz. 1015.

### 3. Het Europese algemeen belang bevorderen

27. De economische integratie van Europa op grondslag van de interne markt en het cohesiebeleid, die een bron is van dynamiek en economisch rendement, heeft ertoe geleid dat het algemeen belang op Europees niveau in de vorm van universele dienstverlening of andere openbare dienstverplichtingen wordt behartigd. Het begrip universele dienstverlening, dat door de Commissie is geconcipeerd, is ontwikkeld in resoluties van het Europees Parlement en de Raad, en is per sector in de wetgeving<sup>6</sup> toegepast.

28. Het begrip universele dienstverlening houdt het streven in om overal te zorgen voor diensten van goede kwaliteit tegen voor allen betaalbare prijzen. De criteria voor de universele dienstverlening berusten op de volgende beginselen : gelijkheid, universaliteit, continuïteit en aanpassing, en op degelijke gedragslijnen : transparantie van het beheer, de tarifiering en de financiering, controle door instanties die los staan van het bedrijfsleven. Aangezien deze criteria in hun geheel op nationaal niveau niet steeds voorhanden zijn heeft de invoering ervan via de Europese universele dienstverlening geleid tot ontwikkeling van de diensten van algemeen belang<sup>7</sup>.

29. Het begrip universele dienstverlening is evenwel flexibel in zoverre de inhoud ervan geleidelijk wordt uitgekristalliseerd naar gelang van de structurele en technische kenmerken en de specifieke behoeften van elke sector. Dit begrip is in ieder geval dynamisch : het moet zich aanpassen aan de technologische veranderingen, aan de nieuwe vereisten in verband met het algemeen belang en aan de behoeften van de gebruikers.

30. Niets belet de Lid-Staten om bijkomende taken van algemeen belang vast te stellen, die verder gaan dan de universele dienstverplichtingen, mits de gebruikte middelen in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht. Voor bepaalde diensten beperken de bepalingen inzake universele dienstverlening zich er zelfs toe de Lid-Staten de mogelijkheid te laten verplichtingen inzake algemeen belang al of niet voor te schrijven en compensaties vast te stellen. Bij de ontwikkeling op Europees niveau van de universele dienstverlening wordt dus de verscheidenheid geëerbiedigd door voortdurend rekening te houden met de nationale opvattingen betreffende het algemeen belang, dat door elke Staat naar gelang van zijn eigen tradities en behoeften wordt gedefinieerd.

31. Voorts kunnen openbare dienstverplichtingen onder bepaalde voorwaarden eveneens worden voorgeschreven om redenen van algemeen belang, zoals ruimtelijke ordening, zekerheid van bevoorrading en milieu.

32. De verwezenlijking van de interne markt levert voor de consumenten beter functionerende diensten op en biedt het Europese bedrijfsleven de mogelijkheid zich beter te wapenen tegen de mondiale concurrentie. De universele dienstverlening en de andere openbare dienstverplichtingen dragen bij tot de nagestreefde samenhang en gelijkheid van behandeling. Zij waarborgen de burgers en de Europese samenleving dat het algemeen belang wordt behartigd. In de universele dienstverlening komen aldus in Europa de vereisten en de specifieke kenmerken van het Europese maatschappijmodel tot uiting, in het kader van een beleid dat dynamiek van de markt, samenhang en samenhangigheid in zich verenigt.

---

<sup>6</sup> Resoluties van het Europees Parlement van: 22 januari 1993, PB nr. C 42 van 15.2.1993, blz. 240; van 6 mei 1994, PB nr. C 205 van 25.7.1994, blz. 551; van 25 juni 1995, PB nr. C 166 van 3.7.1995, blz. 109; van 14 juli 1995, PB nr. C 249 van 25.9.1995, blz. 212.

Resoluties van de Raad van 22 juli 1993, PB nr. C 213 van 6.8.1993, blz. 1; van 7 februari 1994, PB nr. C 48 van 16.2.1994, blz. 1; van 22 december 1994, PB nr. C 379 van 31.12.1994, blz. 4; van 18 september 1995, PB nr. C 258 van 2.10.1995, blz. 1.

<sup>7</sup> Zie het voorbeeld van de telecomunicaties in punt 35.

## II. DE INBRENG VAN DE GEMEENSCHAP: DYNAMIEK, FLEXIBILITEIT, SAMENHORIGHEID

### A. EEN GEDIFFERENTIEERDE BENADERING

33. De beginselen en de benadering die in het voorafgaande zijn gedefinieerd, combineren de dynamische inbreng die de openstelling van de markten teweegbrengt, met de Europese en nationale vereisten inzake het algemeen belang. Met het oog hierop heeft de Commissie initiatieven genomen op gebieden zoals telecommunicatie, posten, vervoer en energie. In deze sectoren wordt op overtuigende wijze zichtbaar dat de inbreng van de Gemeenschap van essentieel belang is voor de waarborging en de verbetering van de diensten van algemeen belang die op basis van universele of openbare dienstverplichtingen aan de consumenten worden aangeboden. De door de Gemeenschap gevolgde benadering was altijd flexibel, en er werd rekening gehouden met de specifieke kenmerken van elke sector, het subsidiariteitsbeginsel en de diverse manifestaties van samenhang. Voorts was de benadering altijd vooruitstrevend, terwijl de Gemeenschap open stond voor de standpunten van de betrokken partijen.

#### ☛ Telecommunicatie

34. De aanpak van de Commissie op het gebied van telecommunicatie beoogt de dienstverlening aan het publiek in de Gemeenschap te versterken door een uitbreiding van het aantal diensten dat aan de Europese burgers wordt aangeboden. Tegelijkertijd streeft de Commissie ernaar de kwaliteit van deze diensten te verbeteren, onder handhaving van een redelijk prijsniveau. De openstelling van de markten is geleidelijk verlopen, op basis van een gedetailleerd tijdschema. Dank zij de voorstellen uit 1987 heeft de consument het vaste of draagbare telefoontoestel, de fax of de modem van zijn voorkeur vrij kunnen kiezen. Vervolgens werden maatregelen getroffen waardoor de gebruiker kon kiezen uit ten minste twee exploitanten van draagbare telefoons of satellietdiensten. De infrastructuur en de markten voor spraaktelefonie zullen uiterlijk op 1 januari 1998 (en voor een aantal landen in 2003) worden opengesteld. Te dien einde zullen de regelgevende autoriteiten en de exploitanten van elkaar worden gescheiden en worden de publieke netwerken opengesteld voor andere exploitanten.

35. Tegelijk met de openstelling van de markten en de infrastructuur zullen de universele dienstverplichtingen worden vastgesteld. In verband hiermee heeft de Gemeenschap de Lid-Staten verzocht hun exploitanten universele dienstverplichtingen op te leggen met het oog op de levering van een breed scala van basisdiensten. Overeenkomstig de mededeling van de Commissie van 1996 betreffende de universele dienstverlening houdt deze dienst in dat iedereen tegen een betaalbare prijs toegang krijgt tot een netwerk voor de overbrenging van spraak, gegevens en faxen, alsmede voor een spraaktelefoondienst. De regelgeving voorziet in een schema op grond waarvan de kosten van deze dienst door de marktpartijen worden gefinancierd. De inhoud van de universele dienst zal in 1998 en vervolgens periodiek worden herzien. De gekozen dynamische aanpak beoogt de dienst namelijk aan de technologische ontwikkelingen, de behoeften van de consumenten en de eisen van algemeen belang aan te passen. De universele telecommunicatiedienst draagt er nu reeds toe bij dat de op nationaal niveau omschreven taken van de telecommunicatiediensten worden uitgebreid. Om een voorbeeld te noemen: de waarborg dat iedereen voor een betaalbare prijs toegang krijgt, inclusief personen die in sociaal, fysiek of economisch opzicht kwetsbaar zijn, is in een groot aantal Lid-Staten nog onbekend en wordt door de universele dienstverlening ingevoerd.

36. In de Lid-Staten die op het voorziene tijdschema vooruitlopen, kan dank zij het aanbieden van de telefoondienst door nieuwe exploitanten, met name van een mobiele telefoondienst, de verspreiding van de telefoon en de nieuwe diensten worden vergroot. Door de openstelling kan het telefonie-aanbod beter aan de huidige technologische omwentelingen worden aangepast, kan beter aan de steeds sterker uiteenlopende verlangens van de consument worden voldaan en kunnen de prijzen worden verlaagd.

## ✉ Posterijen

37. De maatregelen die de Commissie in juli 1995 heeft voorgesteld, worden thans in het Europees Parlement en de Raad besproken. De maatregelen beogen de invoering van gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de sector posterijen en een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, alsook de geleidelijke en gecontroleerde liberalisering van de markten vóór het jaar 2000.

38. De waarborging op lange termijn van de universele postdienst staat centraal in de voorgestelde regelgeving. De universele dienstverlening houdt in dat op het gehele grondgebied een kwalitatief goede dienstverlening wordt geboden, met een minimumfrequentie en tegen een prijs die voor iedereen betaalbaar is. De dienst behelst het ophalen, het vervoer, de sortering en de verspreiding van post, alsook - binnen bepaalde grenzen met betrekking tot het gewicht en de prijs - van publikaties, catalogi en pakjes. Aangetekende stukken en zendingen met aangegeven waarde vallen tevens onder deze dienst, die zowel betrekking heeft op binnenlandse als op grensoverschrijdende zendingen. Bovendien beantwoordt de dienst aan eisen van duurzaamheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid en gelijke behandeling en kan hij worden aangepast.

39. Om de financiering van de universele dienstverlening te waarborgen, wordt beoogd een gereserveerde sector voor de exploitanten van deze universele dienst te handhaven. De omvang van de gereserveerde sector wordt door twee criteria bepaald: het gewicht en het tarief. Het vraagstuk inzake mailing en dat met betrekking tot de binnenkomende post uit het buitenland zijn het voorwerp van een onderzoek. De omvang van de gereserveerde dienst wordt in ieder geval in het jaar 2000 opnieuw onderzocht, met name aan de hand van technologische, economische en sociale criteria.

40. Ten einde de financiering van de universele dienst te completeren, kunnen bovendien verplichtingen aan de commerciële exploitanten worden opgelegd, als tegenprestatie voor hun machtiging. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan financiële bijdragen aan compensatiefondsen. Voorts wordt beoogd de regelgevende autoriteiten en de postondernemingen van elkaar te scheiden.

## ✉ Vervoer

41. In de burgerluchtvaart hadden de nationale luchtvaartmaatschappijen in hun eigen land vaak een monopoliepositie, waardoor soms compensatie mogelijk was tussen de economisch rendabele activiteiten en de niet-rendabele activiteiten, die verband hielden met openbare dienstverplichtingen. Door de drie "luchtvaartpakketten" van 1987, 1990 en 1993 zijn de markten geleidelijk opengesteld, terwijl de uitvoering van taken van algemeen belang werd gehandhaafd.

42. Met betrekking tot verbindingen met perifere gebieden of voor regionale verbindingen met een geringe verkeersintensiteit, die van vitaal belang zijn voor de regionale ontwikkeling en die bij een volledige vrije werking van het marktmechanisme onvoldoende zouden zijn gewaarborgd, hebben de Lid-Staten op grond van de regelgeving het recht openbare dienstverplichtingen voor een bepaalde lijn op te leggen, op basis van een Europese aanbesteding een exclusieve vervoermaatschappij te selecteren en financiële compensaties te verstrekken voor de waarborging van deze verbindingen. Het overheidsingrijpen op de markt is dus tot het strikt noodzakelijke beperkt.

43. Nu dit proces ten einde loopt, kan worden vastgesteld dat, ondanks de liberalisering van de Europese markten, nog steeds het gehele grondgebied van de Gemeenschap wordt bestreken, terwijl de betrouwbaarheid van de - sterk verbeterde - dienstverlening aan de gebruiker kon worden gehandhaafd. De concurrentie is groter geworden, zowel uit verkeersoogpunt als met betrekking tot de tarieven, waardoor het vliegtuig bereikbaar is geworden voor nieuwe categorieën burgers.

44. In het kader van het zeevervoer wordt in de regelgeving op grond waarvan de diensten voor zeevervoer binnen de Lid-Staten (kustvaart) vrij mogen worden verricht, de Lid-Staten het recht toegekend om openbare dienstverplichtingen op te leggen als voorwaarde voor het verrichten van regelmatige diensten naar, tussen en vanaf eilanden. Daarbij dient wel het beginsel van een niet-discriminerende behandeling van alle reders in de Gemeenschap in acht te worden genomen. De Lid-Staten moeten zich beperken tot eisen met betrekking tot de havens die moeten worden aangedaan, de regelmaat, de continuïteit, de frequentie, het vermogen om de dienst te leveren, de gehanteerde tarieven en de bemanning van het schip. Voorts heeft de Commissie in haar mededeling "Op weg naar een nieuwe maritieme strategie" de mogelijkheid van staatssteun voorgesteld ter ondersteuning van de diensten van algemeen belang.

45. Voor het binnenlands vervoer (per spoor, over de weg en over de binnenwateren) wordt in artikel 77 van het Verdrag zelf verwezen naar bepaalde verplichtingen in verband met het begrip "openbare dienst". Enerzijds heeft de Raad in 1969 verordeningen aangenomen waarin dit artikel wordt geïnterpreteerd en waardoor de verstrekking van adequate vervoerdiensten die bijdragen tot duurzame ontwikkeling, sociale samenhang en regionaal evenwicht wordt gewaarborgd. Anderzijds zijn de werkzaamheden voor de openstelling van de markten voor binnenlands vervoer, waarbij terdege rekening wordt gehouden met de relevantie van de kwaliteit van de openbare diensten op dit terrein, reeds ver gevorderd.

46. In haar Groenboek over het "citizen's network" heeft de Commissie deze aanpak bekrachtigd en tegelijkertijd gewezen op het feit dat de doeltreffendheid van deze gereguleerde openbare diensten moet worden verbeterd. Voorts heeft zij met betrekking tot het vervoer per spoor in een recent witboek haar voorstellen uit 1995 voor de openstelling van de bevrachtingsmarkten en de internationale markten voor personenvervoer verdedigd, en een studie aangekondigd over de beste praktische middelen om het marktmechanisme in het binnenlandse passagiersvervoer te introduceren, waarbij rekening wordt gehouden met de vereisten van de openbare dienst. In 1996 werden twee andere voorstellen ingediend ten einde de interne markt van het personenvervoer over de weg te versterken. Deze voorstellen zijn volledig in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel en de regelgeving inzake de openbare dienst.

#### ☛ Elektriciteit

47. De ontwerp-richtlijn die thans de goedkeuringsprocedure doorloopt beoogt de markten voor elektriciteit gedurende een periode van negen jaar geleidelijk voor nieuwe toetreders open te stellen. Teneinde de lange-termijninvesteringen die kenmerkend zijn voor deze sector te beschermen en rekening te houden met het heterogeen karakter van de nationale structuren worden de Lid-Staten twee keuzemogelijkheden geboden: derden toegang verschaffen tot de netwerken, of een systeem met één koper. De aanwijzing van de in aanmerking komende klanten valt onder bepaalde voorwaarden onder de verantwoordelijkheid van de Lid-Staten.

48. Door de gekozen oplossing worden de voorwaarden voor mededinging geschapen, terwijl de Lid-Staten tegelijkertijd openbare dienstverplichtingen mogen opleggen. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel worden deze door de Lid-Staten vastgesteld op basis van doelstellingen met betrekking tot het algemeen belang en onder bepaalde voorwaarden inzake transparantie, objectiviteit en gelijke behandeling.

49. De Commissie is ervan overtuigd dat dit beleid tot een verlaging van de energiekosten voor de Europese industrie zal leiden en dus tot een versterking van haar concurrentievermogen op internationaal niveau. Bovendien zou de consument hier tevens de vruchten van moeten plukken, met name door een verlaging van de tarieven.

50. Halverwege zal de Commissie een eerste evaluatie uitvoeren. Vervolgens zal de richtlijn negen jaar na haar inwerkingtreding worden herzien.

## ☛ Radio en televisie

51. In de meeste Lid-Staten worden radio en televisie beschouwd als diensten van algemeen belang, ongeacht de structurele of technologische veranderingen waaraan deze markten onderhevig zijn. De overwegingen van algemeen belang die in deze sector een rol spelen hebben grotendeels betrekking op de inhoud van de uitgezonden programma's en houden verband met morele en democratische waarden. Het gaat bijvoorbeeld om pluralisme, beroepsregels inzake voorlichting en om de bescherming van de persoon. De middelen die in verband met deze overwegingen van algemeen belang worden aangewend, en met name de wijze van financiering, lopen sterk uiteen tussen de verschillende Lid-Staten en regio's.

52. De rechtstreekse gevolgen van de communautaire wetgeving in deze sector zijn grotendeels het gevolg van de richtlijn "Televisie zonder grenzen" van 1989. Deze richtlijn schept het juridisch kader om het vrije verkeer van televisie-uitzendingen te waarborgen door coördinatie van de nationale regels die een juridische belemmering konden vormen voor het vrije verkeer. De gecoördineerde terreinen zijn het recht dat van toepassing is op de bevordering van de distributie en produktie van televisieprogramma's, reclame en sponsoring, de bescherming van minderjarigen en het recht van weerwoord. De Lid-Staten dienen de vrijheid van ontvangst te waarborgen en mogen de doorgifte van programma's uit andere Lid-Staten niet belemmeren om redenen die binnen de door de richtlijn gecoördineerde gebieden vallen. De tekst van de richtlijn wordt thans door het Europees Parlement en de Raad herzien, ten einde de huidige regels te verduidelijken en aan te passen.

53. Voorts maken de mededingingsregels het met name mogelijk misbruik van machtsposities, alsmede - door middel van toezicht op concentraties - de opzet van oligopolistische of monopolistische marktstructuren tegen te gaan.

## B. DE BIJDRAGE VAN HET GEMEENSCHAPSBELEID OP DE ANDERE GEBIEDEN

54. De bijdrage van de Gemeenschap aan de ontwikkeling van diensten van algemeen belang blijft niet beperkt tot de totstandbrenging van de interne markt. Zij wordt aangevuld door maatregelen die in het kader van de verschillende beleidsterreinen van de Gemeenschap worden genomen. Het gaat bij deze maatregelen met name om:

- **de opstelling van normen** om de interoperabiliteit en de interconnectie van netwerken te waarborgen; de ontwikkeling van certificatiesystemen;
- **Europese richtplannen** voor de grote transeuropese infrastructuurnetwerken op het gebied van vervoer en energie, alsmede voor de telecommunicatie, die de ruggegraat van de informatiemaatschappij vormt; een gecoördineerd beleid en financiële middelen voor de verwezenlijking van deze infrastructurele netwerken;
- **steun voor investeringsprojecten**, in het kader van het beleid voor economische en sociale samenhang, met name voor de infrastructuur van de minst begunstigde regio's van de Gemeenschap of van regio's die een industrieel-omschakelingsproces doormaken, alsook voor projecten die meer in het algemeen beogen diensten van algemeen belang te stimuleren, in partnerschap met de plaatselijke en regionale partijen;
- **onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten** in sectoren waarin diensten van algemeen belang zijn opgezet, zoals het spoorweg- of luchtvervoer, de audiovisuele sector, de informatietechnologieën, onderwijs en opleiding en de gezondheidszorg;
- **uitwisseling van de beste praktijken en ervaringen** tussen de wet- en regelgevers en de exploitanten, met name inzake de methoden voor financiering, tarifiering en dienstverlening aan de burgers<sup>8</sup>.

Bij al deze maatregelen houdt de Gemeenschap met name rekening met de eisen van een gezond en duurzaam milieu en met de belangen van de consumenten. Voor laatstgenoemden treft de Gemeenschap maatregelen om de keus te vergroten en om de kwaliteit, de transparantie, de toegang tot objectieve informatie en tot snelle en weinig kostbare rechtsmiddelen, alsook de deelneming te verbeteren.

55. Het optreden van de Gemeenschap kan echter alleen doeltreffend zijn wanneer de diverse partijen ervoor zorgen dat tussen hen de nodige synergieën worden opgezet. Partnerschappen tussen de openbare en de privé-sector moeten een doorslaggevende rol spelen, met name voor investeringen en onderzoek. Daarnaast dienen echter partnerschappen op regionaal, nationaal en Europees niveau te worden opgezet.

56. Met betrekking tot de diensten van niet-economische aard<sup>9</sup> kunnen verschillende samenwerkingsacties op Europees niveau worden ondernomen ter ondersteuning van of ter aanvulling op de nationale beleidsmaatregelen, bijvoorbeeld op het gebied van werkgelegenheid, sociale bescherming, volksgezondheid, onderwijs en opleiding of cultuur. De Gemeenschap stimuleert de samenwerking tussen de Lid-Staten op het gebied van de kankerbestrijding. Voorts doet een groot aantal studenten of werkende jongeren een beroep op de uitwisselings- en samenwerkingsprogramma's op onderwijsgebied, Leonardo en Socrates. Ten slotte geeft de Gemeenschap steun voor acties voor het behoud of de bevordering van het Europees cultureel erfgoed. Dergelijke acties houden uiteraard geen enkele Europese harmonisatie in, maar vormen een aanvullende bijdrage van Europa ten behoeve van het algemeen belang en zijn van doorslaggevende betekenis voor de verwezenlijking van de cohesie- en solidariteitsdoelstellingen van de Gemeenschap.

---

<sup>8</sup> Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden op het gebied van het openbaar vervoer, te weten in de recente mededeling van de Commissie over het "citizen's network", COM(95)601 def. van 23 januari 1996.

<sup>9</sup> Zie punt 18.

### III. DOELSTELLINGEN VOOR DE TOEKOMST

57. De Gemeenschap beoogt het concurrentievermogen van de Europese economie te ondersteunen in een wereld waarin de concurrentiestrijd steeds heviger wordt, en de consument meer keus, een betere kwaliteit en lagere prijzen te garanderen. Tegelijkertijd draagt de Gemeenschap door haar beleidsmaatregelen bij tot de versterking van de economische en sociale samenhang tussen de Lid-Staten en tot de verkleining van bepaalde verschillen. Om deze in het Verdrag neergelegde doelstelling te verwezenlijken zijn met name de structuurfondsen en de transeuropese netwerken opgezet. De diensten van algemeen belang spelen in dit verband een doorslaggevende rol en zijn zelf een factor van economische en sociale samenhang en van economische doeltreffendheid. De Gemeenschap legt de uitvoering van de taken waarmee de diensten van algemeen belang zijn belast niets in de weg en levert tegelijkertijd een bijdrage aan de doeltreffendheid van deze diensten.

58. Het belang van dit evenwicht is onderstreept door de staatshoofden en regeringsleiders, tijdens hun bijeenkomst in Cannes in juni 1995<sup>10</sup>:

"De Europese Raad geeft nogmaals te kennen dat het creëren van meer concurrentie in talrijke sectoren ter verwezenlijking van de interne markt verenigbaar moet zijn met de dwingende taken van algemeen economisch belang in Europa, vooral op het gebied van een evenwichtige ruimtelijke ordening, een gelijke behandeling van alle burgers - inclusief gelijke rechten en gelijke kansen voor mannen en vrouwen - de kwaliteit en duurzaamheid van aan de consument geleverde diensten en het veiligstellen van strategische belangen op lange termijn."

59. Zowel deze politieke boodschap als de veranderingen die thans gaande zijn betekenen dat de doelstellingen voor de toekomst moeten worden verduidelijkt. Met het oog hierop is de Commissie voornemens om op Europees niveau de opzet van diensten van algemeen belang volgens drie hoofdlijnen te stimuleren: opwaardering van de maatregelen die zijn getroffen met het oog op de interne markt en het Europees concurrentievermogen, versterking van de Europese samenhang en coördinatie, en mobilisatie van de communautaire instrumenten. Een dergelijke aanpak zou - in het kader van de werkzaamheden van de intergouvernementele conferentie - in het Verdrag kunnen worden opgenomen.

#### A. EEN EUROPEES PERSPECTIEF

##### 1. Opwaardering van de maatregelen voor het Europees concurrentievermogen

60. De sectorgewijze openstelling van de markten voor economische diensten, en in het bijzonder van de netwerkdiensten, alsook de invoering van universele-dienstverleningseisen zijn initiatieven die verdienen te worden voortgezet, omdat zij een positieve uitwerking hebben op zowel de uitvoering van taken van algemeen belang als op het concurrentievermogen van de Europese economie op mondiaal niveau. Deze maatregelen leveren namelijk een doorslaggevende bijdrage aan de modernisering van de diensten, waardoor Europa zijn concurrentievoordelen in de betrokken sectoren beter kan benutten en waardoor de betrokken ondernemingen diensten van goede kwaliteit kunnen verkrijgen voor een lagere prijs.

61. De Commissie zal in ieder geval haar rol van onpartijdig scheidsrechter blijven vervullen. Bovendien zal zij bij haar toekomstige initiatieven met betrekking tot de openstelling van de markten de volgende beginselen in acht nemen:

- **invoering van instrumenten voor de beoordeling** van de werking, de prestaties en het concurrentievermogen van de diensten van algemeen belang. Dergelijke evaluaties zouden sectorgewijs moeten worden uitgevoerd. Zij maken het mogelijk de beste praktijken te verspreiden en de taken van algemeen belang beter aan de technologische veranderingen, aan de nieuwe behoeften van de gebruikers en aan de nieuwe eisen inzake het algemeen belang aan te passen. De Commissie heeft reeds een studie opgezet om een overzicht te verkrijgen van de wijze waarop de "netwerkdiensten" in de Lid-Staten zijn gereguleerd en georganiseerd, en van de middelen die zijn vrijgemaakt om deze diensten te financieren;

<sup>10</sup>

Europese Raad van Cannes, 26-27 juni 1995 - Conclusies van het Voorzitterschap - SN 211/95, punt A.I.1.7. <sup>1010</sup>



- **een stapsgewijze benadering, in overleg** met de verschillende betrokken partijen, met inbegrip van de consumenten;
- **een transparante benadering** op basis van een mededeling betreffende de tenuitvoerlegging van de procedures van artikel 90.

Door middel van deze benadering dient een optimale benutting van de getroffen maatregelen, in het bijzonder voor de Europese universele dienst, te worden gestimuleerd.

62. Het is echter van belang dat spoedig maatregelen worden getroffen met betrekking tot de aanhangige initiatieven die de Commissie heeft ingediend. De Commissie gaat ervan uit dat spoedig de laatste hand wordt gelegd aan de richtlijn inzake de openstelling van de interne markt voor elektriciteit, die onlangs is gedeblokkeerd. Voorts verwacht zij van de Raad en het Europees Parlement dat zij hun goedkeuring hechten aan de voorstellen betreffende de openstelling van de internationale markten voor het personenvervoer per spoor, de definitieve openstelling van de markten voor goederenvervoer per spoor en de openstelling van de markten voor aardgas. Bij deze voorstellen is rekening gehouden met het algemeen belang.

## 2. Versterking van de Europese samenhang en coördinatie

63. De doelstelling van Europese samenhang zou ertoe kunnen leiden dat de criteria van algemeen belang door andere initiatieven worden aangevuld, in het licht van de reeds genoemde evaluaties. Een aantal sectoren vertoont namelijk een transnationale dimensie, gezien hun specifieke, met name technische eigenschappen. Voor deze sectoren geldt dat op nationaal niveau niet optimaal kan worden voldaan aan het vereiste inzake het algemeen belang. Andere sectoren houden verband met uitdagingen waarmee Europese belangen zijn gemoeid (zoals ruimtelijke ordening en milieubescherming).

64. Ten einde in de behoeften van deze sectoren te voorzien en een optimale doeltreffendheid en dienstverlening te waarborgen, zal de Commissie zich wellicht genoodzaakt zien op basis van de bestaande bevoegdheden initiatieven te nemen waarvan de vorm nog moet worden vastgesteld en waarmee de coördinatie van de nationale organen van algemeen economisch belang kan worden vergemakkelijkt. Het kan hierbij onder meer gaan om de voorwaarden voor openbare financiering en de controlesystemen. De ontwikkeling van het begrip universele dienst of openbare dienstverplichtingen, in het bijzonder met betrekking tot de kwaliteit van de diensten en de rechten van de gebruikers, vormt een aspect dat nog nader moet worden onderzocht.

65. De mate waarin bepaalde sectoren op Europees niveau zijn geïntegreerd, zou bovendien kunnen leiden tot een discussie over de middelen om de coördinatie op Europees niveau te intensiveren zodat de werkzaamheden van de regelgevende autoriteiten en de exploitanten in deze sectoren kunnen worden gecontroleerd. In enkele gevallen zouden verdergaande samenwerkingsvormen in overweging kunnen worden genomen, zoals de oprichting van een orgaan voor het beheer van het luchtverkeer, waarover thans besprekingen gaande zijn<sup>11</sup>.

## 3. Mobilisering van de communautaire instrumenten

66. De economische en sociale samenhang, de harmonieuze ontwikkeling van het grondgebied en het behoud van het milieu zijn doelstellingen van gemeenschappelijk belang voor Europa. De diensten van algemeen belang en het Gemeenschapsbeleid op verschillende gebieden hebben dus gemeenschappelijke doelstellingen.

67. Daarom gaat de Commissie krachtdadig voort met de tenuitvoerlegging van deze beleidsmaatregelen: de synergie tussen deze maatregelen en de diensten van algemeen belang moet worden benut. In verband hiermee zal de Commissie het Europees Parlement, de Raad en het Comité van de regio's volgend jaar een ontwerp-schema voorleggen voor de ontwikkeling van de communautaire ruimte, waarin rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van het document "Europa 2000 plus" en waarin de diensten van algemeen belang de plaats krijgen die zij verdienen.

68. Meer in het bijzonder met betrekking tot de transeuropese netwerken is de Commissie voornemens deze te ontwikkelen overeenkomstig de verplichtingen die de staatshoofden en regeringsleiders reeds zijn aangegaan. De

---

<sup>11</sup> Zie het Witboek van de Commissie "Luchtverkeerbeheer- Openstelling van het Europese luchtruim". COM(96)57 def.

consequenties van deze verplichtingen moeten met spoed worden getrokken, met name op het financiële vlak. Deze netwerken bieden zoveel mogelijkheden dat de opzet ervan niet nog meer mag worden vertraagd.

Met betrekking tot het onderzoek heeft de Commissie bij de indiening van haar eerste richtsnoeren voor het Vijfde kaderprogramma (1999-2003) onderstreept dat het onderzoek duidelijk ten behoeve van de Europese burger moet worden ingeschakeld.

69. Voor de overige diensten van algemeen belang, zoals gezondheidszorg, sociale bescherming, onderwijs, watervoorziening of huisvesting, geldt dat de bevrediging van deze fundamentele behoeften op nationaal en regionaal niveau zal moeten worden gewaarborgd. De Gemeenschap beschikt echter over actiemiddelen - zoals samenwerking, financiële steun en coördinatie - die nog intensiever voor de waarborging van deze diensten moeten worden ingezet om gelijke kansen te bevorderen en uitsluiting te bestrijden.

## **B. EEN VERWIJZING IN HET VERDRAG**

70. Op het moment waarop de Unie aan de hervorming van haar instellingen werkt en voornemens is tot een nieuwe politieke etappe over te gaan, wordt het debat geopend over de middelen om de betrokkenheid bij het Europese maatschappijmodel en bij de daaraan ten grondslag liggende waarden te consolideren en nader te omlijnen, zoals de Commissie in haar advies voor de Intergouvernementele Conferentie<sup>12</sup> heeft verklaard. De diensten die tot taak hebben prestaties van algemeen belang te leveren staan centraal binnen deze waarden.

71. Eén mogelijkheid zou zijn het Verdrag ongewijzigd te laten. Artikel 90 is een afdoende middel gebleken om de positieve wisselwerking tussen liberalisering en het algemeen belang volledig te waarborgen. Daarom mag dit artikel niet worden gewijzigd. Bovendien bevat het Verdrag reeds verschillende instrumenten waarmee diverse actiemiddelen ten behoeve van het Europees maatschappijmodel kunnen worden ingeschakeld, met name ter ondersteuning van taken van algemeen belang: transeuropese netwerken, communautair onderzoek, consumentenbeleid, economische en sociale samenhang.

72. De Commissie is er evenwel van overtuigd dat de diensten van algemeen belang in het kader van het Europees eenwordingsproces een rol moet worden toebedeeld die in overeenstemming is met de plaats die zij innemen in de gemeenschappelijke waarden waarop de Europese samenlevingen zijn gebaseerd. Daarom zou een kader voor de ontwikkeling van diensten van algemeen belang in Europa moeten worden uitgestippeld. Voorts zouden met het oog hierop de reeds beschikbare actiemiddelen in een algemeen perspectief moeten worden opgenomen.

73. Daarom beveelt de Commissie aan dat ter gelegenheid van de Intergouvernementele Conferentie een verwijzing in het Verdrag wordt opgenomen met betrekking tot dit onderwerp. Aldus zou artikel 3 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap kunnen worden uitgebreid met een letter u), die als volgt zou luiden:

"een bijdrage tot de bevordering van diensten van algemeen belang".

74. Zodoende zou door het programmeringskarakter van artikel 3 worden bekrachtigd dat de diensten van algemeen belang reeds deel uitmaken van de actieterreinen van de Gemeenschap. Desondanks blijven de diensten van algemeen belang bij uitstek een actieterrein van de Lid-Staten. Een dergelijke wijziging zou weliswaar geen nieuwe rechtsgrondslag vormen, maar wel vastleggen dat de diensten van algemeen belang een dimensie vormen waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van de acties van de Gemeenschap en bij de uitwerking van haar beleid.

\* \* \* \*

---

<sup>12</sup>

Versterking van de politieke unie en voorbereiding van de uitbreiding - Advies van de Commissie voor de Intergouvernementele Conferentie, COM(96) 90 def., 28 februari 1996.



ISSN 0254-1513

COM(96) 443 def.

# DOCUMENTEN

NL

01

---

Catalogusnummer : CB-CO-96-459-NL-C

ISBN 92-78-08851-X

---

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg