

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De toekomst van de diensten van algemeen belang”

(2006/C 309/28)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 14 juli 2005, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde, besloten om een advies op te stellen over het onderwerp: „De toekomst van de diensten van algemeen belang”

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 mei 2006 goedgekeurd; rapporteur was de heer HENCKS.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 5 en 6 juli 2006 gehouden 428e zitting (vergadering van 6 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 46 stemmen vóór en 9 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 De diensten van algemeen belang (DAB), zoals deze door de publieke autoriteiten op basis van en met het oog op een maatschappelijke taak worden gedefinieerd, komen tegemoet aan fundamentele behoeften en spelen een sleutelrol bij de bevordering van de economische en territoriale samenhang in de Unie en daarmee voor het welslagen van de strategie van Lissabon.

1.2 Nu de Europese Raad een denkpaauze heeft ingelast over de belangrijkste Europese onderwerpen is het aan het maatschappelijk middenveld om vastbesloten over te gaan tot actie om te zorgen voor efficiënte DAB en er een essentieel geheel van te maken.

1.3 Daarom, zoals het Comité herhaaldelijk heeft opgemerkt, moeten op EG-niveau de gemeenschappelijke basisbeginselen worden gedefinieerd die voor alle DAB in een kaderrichtlijn zouden moeten worden neergelegd en, indien noodzakelijk, in sectorale richtlijnen zouden moeten worden uitgewerkt.

1.4 Krachtens het subsidiariteitsbeginsel dient het iedere lidstaat vrij te staan om, middels een aan te melden officiële regeling, het soort openbare diensten of diensten van nationaal, regionaal of lokaal belang aan te duiden die geen deel uitmaken van de diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en daarmee niet onder de concurrentie- en steunbepalingen vallen.

1.5 Wat de andere DAB betreft, zou in de kaderrichtlijn en de sectorale wetten duidelijk moeten worden opgenomen dat het aan de lidstaten of lokale lichamen is om te definiëren welke de beheers- en financieringsmodaliteiten zijn. Verder zouden in deze regelingen de beginselen en beperkingen van het Gemeenschapsoptreden moeten worden aangegeven, dienen ook prestaties te worden geëvalueerd, moeten de rechten van consumenten en gebruikers worden omschreven, alsook een minimum aan taken en verplichtingen aangaande openbare dienstverlening.

1.6 Het is zaak dat iedereen die een beroep doet op al dan niet economische DAB zich kan erkennen in de te nemen stappen. Daarom dienen alle actoren, nationale, regionale en gemeentelijke lichamen, sociale partners, consumentenverenigingen en milieuorganisaties, organismen van de sociale economie en voor de bestrijding van sociale uitsluiting op nationaal, regionaal en lokaal niveau hun plaats te hebben naast de reguleerders voor en de verleners van de DAB. Verder

moeten zij bij alle fasen zijn betrokken, d.w.z. vanaf de organisatie, de definiëring, het toezicht tot de toepassing van kwaliteitsnormen.

1.7 Op Europees niveau dient het zo te zijn dat iedere keer wanneer sectorale richtlijnen die de DAB regelen en sociale consequenties hebben voor kwalificaties en arbeidsomstandigheden en –voorwaarden van de werknemers, de organisaties van werknemers en werkgevers moeten worden geraadpleegd via de nieuwe sectorale comités voor de gestructureerde Europese dialoog.

1.8 Gegeven de evolutieve aard van de DAB en het belang van deze diensten voor de uitvoering van de strategie van Lissabon is het onontbeerlijk om regelmatig over te gaan tot een evaluatie van niet alleen de DAEB, waarvoor EG-regelingen bestaan. Daarnaast dienen dus ook de DAB tegen het licht van de doelstellingen van de Unie te worden gehouden. Het Comité stelt daarom voor een waarnemingspost op te richten voor de evaluatie van zowel de DAB als de DAEB. Dit orgaan zou moeten worden samengesteld uit politieke vertegenwoordigers van het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, dat zijn plaats in het EESC heeft.

1.9 Het Comité dringt erop aan dat de hierboven genoemde beginselen eveneens bepalend zullen zijn voor de standpunten van de Unie in de handelsbesprekingen in het kader van vooral de WTO en de GATS (Algemene overeenkomst inzake de handel in diensten). Het zou ontoelaatbaar zijn dat de Unie tijdens internationale handelsbesprekingen zich verplicht tot liberalisering van sectoren of activiteiten, terwijl daarover in het kader van de specifiek voor de DAB geldende internemarktregels niets is besloten. De lidstaten moeten de mogelijkheid behouden om regelingen uit te vaardigen voor de DAB en de DAEB ten einde de maatschappelijke en ontwikkelingsdoelstellingen van de Unie te verwezenlijken. Daarom dienen de DAB van die handelsbesprekingen te worden uitgezonderd.

2. Onderwerp van dit initiatiefadvies

2.1 De DAB staan centraal in het Europese samenlevingsmodel en zijn cruciaal voor de bevordering van territoriale en sociale cohesie binnen de Unie. Zij vormen meer dan alleen een aanvulling op de interne markt en zijn een onmisbare voorwaarde voor welzijn en welvaart van burgers en bedrijfsleven.

2.2 De DAB en de DAEB voldoen aan fundamentele behoeften, belichamen de band tussen de individuele burger en het collectief en vormen een uiting van de culturele identiteit waardoor het dagelijkse leven in alle Europese landen wordt gekenmerkt.

2.3 Het belang van de burger staat in dit verband dus centraal: de mensen dienen toegang te hebben tot als essentieel beschouwde diensten, die de verwezenlijking van prioritaire doelstellingen dienen.

2.4 Dit alles mondt uit in een schakering van organisatiemodaliteiten die van land tot land, van regio tot regio en van sector tot sector verschillen. De DAB kunnen door de nationale autoriteiten worden gedefinieerd op basis van en onder verwijzing naar maatschappelijke taken.

2.5 Een dergelijke diversiteit belichaamt een uitdaging voor het integratieproces. Deze veelkleurigheid vormt zeker geen onoverkomelijk obstakel, maar juist een kans om, middels aanpassing van een geheel van beginselen die op alle DAB van toepassing zijn, een kader te creëren waarmee in een voortdurend veranderende economische en sociale context beter tegemoet kan worden gekomen aan het algemeen belang.

2.6 Het realiseren van een heilzame wisselwerking tussen enerzijds de interne markt met zijn voorschriften betreffende vrij verkeer, vrije mededinging, doeltreffendheid, concurrentievermogen en economische dynamiek en anderzijds oog voor de doelstellingen van algemeen belang blijkt een lang en ingewikkeld proces te zijn. Men staat al vrij ver, maar er zijn nog enkele problemen die geregeld moeten worden.

3. Historische achtergrond

3.1 In het EG-Verdrag worden openbare diensten slechts genoemd in artikel 77 (artikel 73 van de huidige verdragsversie), waarin het begrip „openbare dienst” in verband met de transportsector wordt genoemd, en in artikel 90, lid 2, (artikel 86, lid 2, van de huidige versie). Laatstgenoemde bepaling laat ruimte om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de mededingingsregels ten behoeve van de DAEB.

3.2 Verder geeft deze bepaling de lidstaten de mogelijkheid om van het EG-recht, en met name van de mededingingsregels, af te wijken ten behoeve van ondernemingen die belast zijn met beheer van algemeen economisch belang: „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.”⁽¹⁾

⁽¹⁾ Artikel III-166, lid 2, van het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa is een nagenoeg letterlijke weergave van artikel 86, lid 2, van het EG-verdrag.

3.3 Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ) verklaarde op basis van deze bepaling voor recht dat een bedrijf dat is belast met openbare dienstverlening ten behoeve van deze bijzondere taak vanaf 1993 bepaalde vrijstellingen van de mededingingsregels van het Verdrag kan genieten die zelfs tot uitsluiting van iedere vorm van concurrentie kunnen gaan. Deze vrijstellingen moeten wel noodzakelijk zijn om het bedrijf in staat te stellen om onder economisch aanvaardbare voorwaarden DAEB te kunnen verlenen.⁽²⁾

3.4 Zo oordeelde het HvJ dat het met Verdrag verenigbaar is dat aan een bedrijf concurrentievoordelen betreffende rendabele activiteiten worden toegekend om de verliezen te compenseren die het bedrijf lijdt door het uitoefenen van niet-rendabele activiteiten die echter wel van algemeen belang zijn.⁽³⁾

3.5 In dezelfde lijn oordeelde het HvJ dat in de mate waarin financiële ondersteuning door een lidstaat moet worden beschouwd als compensatie voor het verlenen van DAB door de ontvangende onderneming, deze steun onder bepaalde voorwaarden buiten de reikwijdte blijft van de Verdragsbepalingen betreffende staatssteun.⁽⁴⁾ Ook verklaarde het HvJ voor recht dat zowel ten aanzien van de DAB als de DAEB de algemene Verdragsbeginselen gerespecteerd dienen te worden: transparantie, proportionaliteit, non-discriminatie, gelijke behandeling.

3.6 Sinds de Europese Akte (1986), met de invoering van de interne markt, is de Gemeenschap zich gaan bemoeien met de DAEB. Zij deed dat met name door het ter discussie stellen van de in de lidstaten aan de publieke of particuliere dienstverleners verleende speciale rechten en het opstarten van een grootschalige liberalisering van de grote netwerken voor openbare dienstverlening.

3.7 In artikel 16 van het Verdrag van Amsterdam (1997) wordt gewezen op de plaats die de DAEB in de gemeenschappelijke waarden van de Unie innemen en hun rol bij het bevorderen van economische en sociale samenhang. Voorts worden de nationale en Europese instellingen ertoe opgeroepen ervoor te zorgen dat deze diensten „functioneren op basis van beginselen en voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen”. Wel blijven de mededingingsbeginselen in hoge mate op de diensten van toepassing.

3.8 Artikel 16 heeft geen operationele betekenis voor het beleid van de Commissie met betrekking tot de openbare dienstverleners. Wel besloot de Europese Raad in maart 2000 te Lissabon om de interne markt te voltooien en volledig operationeel te maken. Daarbij werd aanbevolen om over te gaan tot een verdergaande liberalisering van de netwerken van openbare diensten en de mededinging op de nationale markten uit te breiden, zoals op het gebied van railvervoer, postdiensten, energie en telecommunicatie.

⁽²⁾ Zie de zaken Italiaanse post, Corbeau, gemeente Almelo, Glöckner en Altmark.

⁽³⁾ Zie de zaak „Glöckner” van 25 oktober 2001.

⁽⁴⁾ Zie de zaak „Altmark” van 24 juli 2003.

3.9 In het in 2000 te Nice uitgevaardigde Handvest van grondrechten wordt voor de eerste keer een verband gelegd tussen de DAB en de grondrechten. In de artikelen II-34 — II-36 van dat Handvest worden de toegang tot de DAEB en de rechten in verband met specifieke onderdelen van de DAB (sociale zekerheid, sociale bescherming, gezondheidszorg, milieubescherming, enz.) erkend.

3.10 De Europese Raad van Barcelona (15 en 16 maart 2002) kondigde expliciet aan om „de aan artikel 16 van het Verdrag ten grondslag liggende beginselen inzake diensten van algemeen economisch belang in een voorstel voor een kader-richtlijn te bevestigen en nader te omschrijven, rekening houdend met de kenmerken van de verschillende betrokken sectoren en met inachtneming van artikel 86 van het Verdrag.”

4. De huidige context

4.1 Veel vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld hebben, gegeven het belang van de DAB in het leven van de Europese burgers, de geboekte vooruitgang als onvoldoende gekenmerkt. Verder hebben zij in het kader van het opstellen van de toekomstige Europese grondwet de initiatieven verveelvoudigd om de beginselen betreffende de DAB in de gemeenschappelijke doelstellingen van de Unie te verankeren. Zulks ten einde veiligheid en sociale rechtvaardigheid te bevorderen en te garanderen middels kwaliteitsdiensten die zijn gebaseerd op de beginselen universaliteit, gelijke toegang, neutraliteit van eigendom en betaalbare prijzen.

4.2 Het nieuwe artikel III-122 van het ontwerp van grondwettelijk verdrag zou de basis moeten vormen voor het afgeleide recht betreffende de DAEB. Bepaald is dat „... onverminderd de bevoegdheden van de lidstaten, ... de beginselen en voorwaarden, met name economische en financiële, die hen (deze diensten) in staat stellen hun taken te vervullen ... bij Europese wet (worden) vastgesteld”.

4.3 Voorts zou in dit grondwetsartikel als bestuursbeginsel moeten worden erkend dat de lokale lichamen op hun manier deze diensten kunnen beheren en deze zelf kunnen verlenen; zulks ter concretisering van het subsidiariteitsbeginsel betreffende de respectieve bevoegdheden van de Unie en de lidstaten aangaande de DAEB.

4.4 De ratificatie van het Grondwetsverdrag heeft vertraging opgelopen en daarom acht het Comité het noodzakelijk om zonder dralen en op basis van de huidige Verdragen een begin

te maken met het opstellen van de kaderrichtlijn voor de DAB en de DAEB. Het roept overigens al jaren in zijn adviezen daartoe op. ⁽³⁾

4.5 Als rechtsbasis voor die regeling kan momenteel slechts worden gekozen voor de voltooiing van de interne markt. Die basis dient echter wel te worden aangevuld met andere Verdragsbepalingen, die een nauwkeurigere inhoud geven aan een interne markt van DAEB:

- in artikel 16 wordt de Unie opgedragen, erop toe te zien dat de DAEB hun taken kunnen vervullen;
- in artikel 36 van het Handvest van grondrechten wordt de Unie gevraagd, de toegang voor iedereen tot de DAEB te eerbiedigen;
- krachtens artikel 86 hebben in geval van strijd tussen de mededingingsregels en taken van algemeen belang laatstgenoemde voorrang;
- artikel 5 betreffende het subsidiariteitsbeginsel;
- krachtens artikel 295 laat de Unie het eigendomsrecht van de ondernemingen onverlet;
- Titel VIII (werkgelegenheid), gegeven het aantal arbeidsplaatsen dat, direct dan wel indirect, met de diensten van algemeen economisch belang gemoeid is;
- Titel XIV (consumentenbescherming), die specifieke bepalingen voor deze diensten bevat;
- Titel XV (trans-Europese netwerken), waarin bevoegdheden aan de Unie worden toegekend;
- Titel XVI (concurrentievermogen van de industrie), waarin wordt uitgegaan van moderne en efficiënte DAEB van kwaliteit;
- Titel XVII (economische en sociale samenhang), die inhoudt dat bestaande onevenwichtigheden moeten worden rechtgetrokken; en
- Titel XIX (milieubescherming), die van bijzonder belang is gegeven de externe effecten van de DAEB.

4.6 Middels een combinatie van deze artikelen kan een specifiek recht voor de DAEB worden geconcipieerd dat integraal onderdeel uitmaakt van een kaderrichtlijn voor alle DAB. Daarbij moet dan rekening worden gehouden met de voltooiing van interne markt en de specifieke kenmerken van de DAEB met respect voor de Verdragsdoelstellingen.

⁽³⁾ Zie de adviezen over „Diensten van algemeen belang” (initiatiefadvies), PB C 241 van 7/10/2002, blz. 119-127; „Groenboek over diensten van algemeen belang” (COM(2003) 270 def), PB C 80 van 30/3/2004, blz. 66-76; en „Witboek over diensten van algemeen belang” (COM(2004) 374 def), PB C 221 van 8/9/2005, blz. 17-21.

5. Het onderscheid tussen de DAB en de DAEB

5.1 In tegenstelling tot de DAEB worden de DAB als zodanig niet in de Verdragen genoemd.

5.2 Er zijn geen specifieke EG-regels voor de DAB en evenmin zijn deze diensten onderworpen aan de regelingen betreffende de interne markt, mededinging en staatssteun. Wel horen zij bij een reeks voor de samenleving onontbeerlijke doeleinden van de Unie (respect voor grondrechten, bevordering van het welzijn van de burgers, sociale gerechtigheid, sociale cohesie, enz.). Resultaat is dat de Unie, die verantwoordelijkheden heeft voor de bevordering van de levensstandaard en -kwaliteit op het gehele Europese grondgebied, eveneens bepaalde verantwoordelijkheden heeft met betrekking tot de instrumenten ten behoeve van de waarborging van grondrechten en de sociale cohesie: de DAB. Zij moet er dus op zijn minst op toezien dat de DAB voor iedereen bestaan, betaalbaar en van goede kwaliteit zijn.

5.3 Het onderscheid tussen de economische en niet-economische aard van een dienst blijft wazig en met onzekerheden omgeven. Nagenoeg iedere prestatie van algemeen belang, ook al wordt deze op niet-lucratieve basis op gratis verricht, belichaamt een zekere economische waarde zonder daardoor per sé onder de reikwijdte van de mededingingsregels te vallen. Bovendien kan één en dezelfde dienst de ene keer commercieel en de andere keer niet-commercieel zijn. Ook kan een dienst van commerciële aard zijn zonder dat de markt in staat is om die dienst overeenkomstig de beginselen voor de DAB voort te brengen.

5.4 Resultaat is dat de verhouding tussen mededinging en de DAB door dubbelzinnigheden en tegenstrijdigheden wordt gekenmerkt. Verder blijft de al dan niet economische aard van die diensten onderworpen aan (nieuwe) juridische interpretaties van het HvJ. Daardoor:

- wordt de situatie van een groot aantal openbare-dienstverleners verzwakt. Daarbij moet vooral worden gedacht aan de dienstverleners op sociaal gebied, in niet-commerciële sectoren of op lokaal niveau;
- worden de dienstverleners blootgesteld aan het risico dat de Commissie of het HvJ sancties oplegt;
- wordt er onrust gecreëerd onder de burgers/consumenten die vrezen dat openbare diensten zullen verdwijnen.

5.5 Daarnaast bestaan er dubbelzinnigheden in de door de verschillende Europese instellingen gebezigde terminologie. De Commissie verstaat onder DAB alle diensten van algemeen belang, waarbij het er niet toe doet of deze al dan niet van commerciële aard zijn. Voor het Europees Parlement omvat de notie van dienst van algemeen belang uitsluitend niet-economische diensten. Het Comité zou dan ook graag zien dat de verschillende instellingen het initiatief zouden nemen om hun terminologie op een lijn te brengen.

6. Toekomstige oriëntaties

6.1 Na enige referenda over het Grondwetsverdrag heeft de Europese Raad een denkpauze over de grote Europese kwesties ingelast. Daarom moet het maatschappelijk middenveld nu vastbesloten en actief tewerk gaan om efficiënte DAB te garanderen en deze tot een essentieel element van de Unie te maken.

6.2 In lijn daarmee moet men zich afvragen welke initiatieven er in Europa moeten worden genomen ten einde een harmonieuze combinatie te verwezenlijken van marktmechanismen en taken in verband met openbare dienstverlening. Zulks op gebieden waar een dergelijke complementariteit verenigbaar is met de doelstellingen van de DAB en meerwaarde kan brengen ten behoeve van verbetering van de levenskwaliteit van de Europese burgers en zulks in het verlengde van het idee van het Europees sociaal model dat is gebaseerd op economische groei, werkgelegenheidscreatie en duurzaam welzijn.

6.3 De sociale dialoog vormt een van de meest specifieke kenmerken van het sociaal model. Informatie, raadpleging en participatie van de sociale partners en de andere actoren van het maatschappelijk middenveld vormen de onmisbare voorwaarden voor het behoud en een geslaagde modernisering van het Europees sociaal model. Waar het om gaat is tot een sociaal Europa te geraken, dat is gebaseerd op een vruchtbare interactie tussen regelgeving en sociale dialoog.

6.4 Wat het functioneren van de DAB betreft, hebben naast regelgevers en operatoren alle actoren een rol te spelen: nationale, regionale en gemeentelijke lichamen, sociale partners, verenigingen ten behoeve van de bescherming van consumenten en milieu, organisaties van de sociale economie en voor de bestrijding van uitsluiting, enz.

6.5 Er dient dus zowel op nationaal, regionaal en lokaal niveau ervoor te worden gezorgd dat deze actoren bij alle fasen van de regelgeving voor de DAB worden betrokken. Daarbij gaat het om organisatie, definiëring, toezicht, kosten/batenverhouding en de toepassing van kwaliteitsnormen.

6.6 Telkens wanneer sectorale richtlijnen sociale consequenties hebben voor de kwalificaties en de arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden van de werknemers dienen de wetgevingsinitiatieven van de Commissie door een gestructureerde Europese sociale dialoog vooraf te worden gegaan.

6.7 Anders gezegd, de strekking van artikel 139 van het EG-Verdrag, waarin de Commissie wordt opgedragen om erop toe te zien dat de sociale partners worden geraadpleegd over de sociale dimensie van het door haar voorgestelde beleid, dient tevens te gelden voor sectorale regelingen betreffende de DAEB.

6.8 Op die manier dienen de comités voor de gestructureerde sectorale sociale dialoog als garantie voor de bevordering van de (inter)sectorale dialoog die moet resulteren in het afsluiten van collectieve Europese overeenkomsten ten behoeve van de bescherming van de rechten van de werknemers en hun arbeidsplaats tegen sociale dumping en het inschakelen van niet-gekwalificeerd personeel.

6.9 Dit laat onverlet dat de Commissie de impact op het functioneren van de DAEB moet onderzoeken voor al haar voorstellen tot wijziging van bestaande sectorale EG-regelingen of van nieuwe voorschriften die de DAEB raken.

7. Bouwen aan een Europees concept voor de DAB

7.1 De burgers wensen een Europa als gemeenschappelijke levensruimte waarin waarde wordt gehecht aan de kwaliteit van het leven, solidariteit, werk en generatie van, niet uitsluitend materiële, rijkdom. De DAB zijn daarvoor onmisbaar.

7.2 Daarom moeten op Europees niveau gemeenschappelijke basisbeginselen worden ontwikkeld die vervolgens voor alle DAB in een kaderrichtlijn zouden moeten worden opgenomen en, indien nodig, in sectorale richtlijnen zouden moeten worden uitgewerkt.

7.3 Een horizontale kaderrichtlijn is onontbeerlijk om de beheerders van al dan niet economische diensten van algemeen belang en de publieke autoriteiten, gebruikers en consumenten alle gewenste rechtszekerheid en de noodzakelijke garanties te bieden.

8. Doelstellingen van de DAB

8.1 De DAB vormen een van de pijlers van het Europees sociaal model en de sociale markteconomie en dienen daarom middels interactie en verwevenheid met economische en sociale vooruitgang ervoor te zorgen dat:

- iedereen toegang heeft tot fundamentele goederen of diensten (recht op onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid, werk, energie en water, vervoer, communicatie, enz.);
- economische, sociale en culturele samenhang gewaarborgd is;
- er sprake is van gerechtigheid en sociale integratie, opbouw van solidariteit en bevordering van het algemeen belang;
- de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling voorhanden zijn.

9. Definitie van het algemeen belang

9.1 Het gaat er in de eerste plaats om, een institutioneel kader op poten te zetten dat een solide basis biedt voor rechtszekerheid betreffende het onderscheid in de zin van het Handvest tussen DAEB en DAB. Op laatstgenoemde diensten is toepassing van de mededingings- en steunbepalingen immers niet vereist volgens het Handvest.

9.2 Gegeven enerzijds de moeilijkheden om deze notie uitputtend te definiëren en anderzijds de risico's die aan een restrictieve benadering zijn verbonden, moet de definitie worden gecentreerd op de specifieke taak van de diensten in kwestie en de eisen (openbare- dienstverleningsverplichtingen) die aan hun functioneren worden gesteld en duidelijk moeten worden aangegeven.

9.3 Overeenkomstig artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag en de jurisprudentie heeft in geval van spanning met de mededingingsregels de feitelijke vervulling van een taak van algemeen belang voorrang op die regels.

10. De rol van de nationale autoriteiten

10.1 Krachtens het subsidiariteitsbeginsel moet het iedere lidstaat vrij blijven staan om een onderscheid te maken tussen DAB en DAEB. Is er evenwel sprake van een duidelijke beoordelingsfout, dan moet de Commissie in kunnen grijpen.

10.2 De lidstaten moeten dus middels een officiële, bij de Europese instellingen aan te melden handeling, aan kunnen geven welk soort openbare diensten zijn ingegeven door dringende redenen van algemeen, nationaal, regionaal of lokaal belang, daarom niet tot de DAEB behoren en dus niet onder het toepassingsgebied van de mededingings- of staatssteunbepalingen vallen.

10.3 Zonder afbreuk aan de keuzevrijheid van de nationale autoriteiten te willen doen, is het Comité van opvatting dat tot de diensten van nationaal, regionaal of lokaal belang moeten worden gerekend: diensten in verband met verplicht onderwijs, gezondheid en sociale bescherming, culturele activiteiten, liefdadigheid, sociale activiteiten of activiteiten die zijn gebaseerd op solidariteit of schenkingen, alsook audiovisuele diensten, de watervoorziening en reinigingsdiensten.

10.4 Voor de andere diensten moet in de kaderrichtlijn betreffende de DAB en sectorale wetten duidelijk de beginselen en de reguleringsmodaliteiten worden gedefinieerd die als aanvulling op het gemene mededingingsrecht dienen. Die definities moeten het mogelijk maken om de eisen aan te passen in het licht van veranderende behoeften en bezorgdheden van de gebruikers en consumenten en wijzigingen op milieu-, economisch en technologisch gebied.

10.5 Het Comité is van mening dat op grond van de specifieke status van water, de continuïteit van de diensten ten behoeve van de voorziening ervan, het investeringsbeleid en de tariefstelling de watersector van algemeen belang is en zich niet leent voor een systematische liberalisering op Europees niveau.

10.6 Met dit regelgevingskader moeten dus garanties worden gegeven voor het bestaan van de DAB, de vrijheid voor de lidstaten om te definiëren en te organiseren, vrije keuze van beheers⁽⁶⁾- en financieringsmodaliteiten, de beginselen en de grenzen voor maatregelen van de EG, evaluatie van de prestaties, de rechten van consumenten en gebruikers en een minimum aan taken en openbare-dienstverleningsverplichtingen.

10.7 Genoemde verplichtingen, die de lidstaten aan zichzelf of de dienstverleners opleggen, hebben goeddeels betrekking op algemene toegankelijkheid op voet van gelijkheid, afwezigheid van iedere vorm van discriminatie, continuïteit van de verlening, kwaliteit, transparantie, veiligheid en het vermogen om zich aan de nodige ontwikkelingen aan te passen.

10.8 Tegen de achtergrond van artikel 295 van het EG-Verdrag, dat neutraal is ten aanzien van de publieke of particuliere aard van de beheersmodaliteiten voor de DAEB en de lidstaten niet oproept tot liberalisering, spoort het Comité aan tot de meest diverse beheersvormen en partnerschappen tussen de publieke autoriteiten, de beheerders van de diensten, de sociale partners en de gebruikers en consumenten.

11. Regulering

11.1 Regulering is een dynamisch proces dat evolueert met de marktontwikkelingen en technologische veranderingen.

11.2 De wijze waarop de mededinging op een geliberaliseerde markt zich voltrekt hangt van de kenmerken van de sector in kwestie af. Er kan sprake zijn van aanbestedingen, publiek/private partnerschappen, prijscontrole, voorkoming van discriminatie bij de toegang tot het net of invoering van mededinging tussen netten.

11.3 Een vergelijking van de verschillende nationale reguleringssystemen leert dat geen enkel model als voorbeeld kan dienen omdat het altijd een product is van de per land uiteenlopende geschiedenis, instellingen en tradities, sectorale of geografische situatie en technologische ontwikkeling binnen een bepaalde sector.

11.4 Met elkaar moeten dus worden verenigd enerzijds respect voor de uit historie, traditie, instellingen en soort diensten voortvloeiende diversiteit van reguleringssystemen en anderzijds nauwkeurige EG-doelstellingen en gemeenschappelijke regels met beperkte reikwijdte. Op die manier kunnen gedifferentieerde antwoorden worden gegeven om zo veel mogelijk efficiëntie op trans-Europees, grensoverschrijdend, nationaal, regionaal, gemeentelijk of lokaal niveau te bevorderen.

11.5 Weliswaar verdienen uitwisselingen en coördinatie op Europees niveau de voorkeur, maar die mogen niet resulteren in door „Brussel” opgelegde uniforme oplossingen. Het is aan de lidstaten om te besluiten hoe zij de DAEB willen reguleren, waarbij respect dient te worden getoond voor het subsidiari-

teitsbeginsel en het neutraliteitsbeginsel betreffende het publieke of particuliere karakter van het beheer van de diensten.

12. Evaluatie

12.1 Gegeven de evolutieve aard van de DAB, de doelstellingen die zij dienen en het belang van deze diensten voor de uitvoering van de strategie van Lissabon is het onontbeerlijk om dediensten regelmatig aan een evaluatie te onderwerpen. Dit geldt niet alleen voor de DAEB, waarvoor EG-regelgeving bestaat, maar ook de DAB dienen regelmatig aan de Verdragsdoeleinden te worden getoetst (respect voor de mensenrechten, bevordering van het welzijn van de burgers, sociale gerechtigheid, sociale samenhang, enz.).

12.2 Het Comité is het dus niet eens met de Commissie⁽⁷⁾ wanneer zij opmerkt dat „niet-economische diensten van algemeen belang niet bij de (horizontale) evaluatie zullen worden betrokken.”

12.3 Een dergelijke evaluatie dient echter juist ter verhoging van de efficiëntie van de DAB en het vermogen om deze aan te passen aan de veranderende behoeften van de burgers en bedrijven, alsook om de autoriteiten de informatie te verschaffen waarmee zij de beste keuzes kunnen maken.

12.4 Het Europees Parlement had de Commissie gevraagd⁽⁸⁾ om een discussie te organiseren tussen de verschillende waarnemers (EESC, CvdR, organisaties van de sociale dialoog, verenigingen voor de DAB en consumentenverenigingen). Met de resultaten van die discussie dient rekening te worden gehouden en deze moeten als uitgangspunt worden genomen bij het opstellen van richtsnoeren voor de jaarlijkse horizontale evaluatie die op haar beurt ook moet worden besproken.

12.5 Dit betekent dat de in Mededeling COM(2002) 331 door de Commissie gedane toezegging om het maatschappelijk middenveld bij de horizontale evaluatie van prestaties van de DAB te betrekken middels met name „een permanent mechanisme om de publieke opinie voortdurend te volgen” geen dode letter zal blijven en dat, nog altijd volgens de Commissie, „de belanghebbenden, inclusief de sociale partners, ad hoc over specifieke aangelegenheden (zullen) worden geraadpleegd.”

12.6 Het is dus de taak van de Unie om, met respect voor het subsidiariteitsbeginsel, de evaluatie dynamiek in te blazen door, in samenwerking met de vertegenwoordigers van betrokkenen, op basis van gemeenschappelijke indicatoren op Europees niveau een geharmoniseerde evaluatiemethode te ontwerpen.

12.7 Met die methode moet niet alleen naar zuiver economische resultaten worden gekeken, maar ook naar de maatschappelijke en de milieu-impact en de duurzaamheid van het algemeen belang.

⁽⁶⁾ Krachtens artikel 295 is het EG-Verdrag neutraal ten aanzien van de vraag of de bedrijven in publieke dan wel particuliere handen zijn (COM(2004) 274 def. van 12 mei 2004).

⁽⁷⁾ COM(2002) 331, par. 3.2

⁽⁸⁾ Verslag van het EP A5/0361/2001; rapporteur: de heer Langen; 17 oktober 2001.

12.8 Dit impliceert dat zij voor wie de DAB en de DAEB bestemd zijn over de middelen zullen beschikken om uiting te geven aan hun behoeften en verwachtingen en wel vooral door via hun vertegenwoordigers deel te nemen aan het ontwerpen van evaluatiemethoden en de beoordeling van de resultaten ervan.

12.9 In lijn met deze ideeën stelt het Comité voor om een waarnemingspost voor de evaluatie van de DAD en de DAEB op te richten, die is samengesteld uit politieke vertegenwoordigers van het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld bij het Europees Economisch en Sociaal Comité.

12.10 De waarnemingspost zou een stuurgroep moeten omvatten die de doelstellingen en het ontwerp van de evaluaties opstelt, contacten onderhoudt met ingeschakelde studie bureaus en verslagen onderzoekt en van commentaar voorziet. Aan de groep zal een wetenschappelijke raad worden toegevoegd die de gekozen methodologie onderzoekt en aanbevelingen ter zake kan doen. De groep zorgt er verder voor dat de evaluatieverslagen in alle lidstaten worden gepresenteerd en met alle betrokkenen in het openbaar worden besproken. Dit betekent dat die verslagen in de werktalen van de Unie beschikbaar moeten zijn.

13. Financiering

13.1 Het blijft cruciaal dat gezorgd wordt voor lange-termijnfinanciering van de investeringen en de openbare-dienstverplichtingen, zodat iedereen in de gehele Unie tegen betaalbare prijzen toegang heeft tot DAB van kwaliteit.

13.2 Er dienen de juiste financieringsmethoden te worden gevonden ten behoeve van het algemeen belang en de openbare-dienstverplichtingen die de autoriteiten onder bepaalde voorwaarden en specificiteiten aan een of meer verleners van een DAEB opleggen.

13.3 De lidstaten moeten dus zorgen voor de lange-termijnfinanciering van enerzijds de voor de continuïteit en de duurzaamheid van de diensten nodige investeringen, en van anderzijds een passende compensatie voor de openbare of universele dienstverplichtingen. EG-regelingen moeten deze financieringsveiligheid begunstigen en niet beperken.

13.4 Het ontbreken van een EG-richtlijn betreffende de definiëring, financiering en organisatie van de openbare-dienstverplichtingen laat de lidstaten alle ruimte om overeenkomstig het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel hun financieringsmethodes te kiezen.

13.5 De lidstaten moeten de mogelijkheid hebben om uit een breed assortiment methodes te putten voor de financiering van de taken en verplichtingen betreffende de openbare diensten: directe compensatie via de nationale begroting of die van de lokale lichamen, financiering op basis van sociale of territoriale solidariteit met betrekking tot gebruik en gebruiker, bijdragen van operatoren en gebruikers, fiscale kredieten, exclusieve rechten, enz., financiële instrumenten van publiek/private partnerschappen ten behoeve van vooral openbare infrastructuur waarmee de exploitatie rendabel wordt.

13.6 De financieringswijzen variëren in hoge mate per lidstaat of sector, die door technologische ontwikkelingen voortdurend aan veranderingen onderhevig zijn. Daarom is het Comité van mening dat het niet de bedoeling kan zijn dat op Europees niveau bepaalde bronnen worden beperkt of worden bevoordeeld. Integendeel, de lidstaten moet op nationaal, regionaal of lokaal niveau de ruimte worden gelaten om op basis van hun politieke prioriteiten en rentabiliteitsraming te besluiten, hoe zij de diensten waarvoor zij de verantwoordelijkheid op zich hebben genomen willen financieren.

13.7 Een aantal nieuwe lidstaten beschikken echter slechts over weinig financiële middelen en daarom zou de Unie hen moeten steunen om de ontwikkeling van de DAB en DAEB aldaar te bevorderen.

Brussel, 6 juli 2006

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND
