

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

491e PLENAIRE ZITTING OP 10 EN 11 JULI 2013

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Nog niet onderzocht economisch potentieel voor het concurrentievermogen van de EU — hervorming van overheidsondernemingen” (verkennend advies)

(2013/C 327/01)

Rapporteur: **Raymond HENCKS**

Vytautas LEŠKEVIČIUS, viceminister van Buitenlandse Zaken, heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) op 15 april 2013 namens het toekomstige Litouwse EU-voorzitterschap om een verkennend advies gevraagd over

„Nog niet onderzocht economisch potentieel voor het concurrentievermogen van de EU – hervorming van overheids-ondernemingen”.

De afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, keurde haar advies goed op 27 juni 2013.

Het EESC heeft tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 10 juli) onderstaand advies uitgebracht, dat met 170 stemmen vóór en 10 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Achtergrond

1.1 In onderhavig verkennend advies gaat het EESC na welke specifieke bijdrage overheidsondernemingen aan het concurrentievermogen van de EU kunnen leveren. De bedoeling daarvan is nauwkeurig uit te zoeken welke specifieke belangen daarbij op het spel staan voor politici en instellingen van de EU.

1.2 Uitgangspunt voor dit advies zijn de Verdragen waarin de lidstaten ruime discretionaire bevoegdheid wordt toegekend bij de bepaling, organisatie en financiering van hun diensten van algemeen belang (DAB). Ook zijn de lidstaten volgens de Verdragen bevoegd om zelf ondernemingen uit te kiezen die met de uitvoering van hun DAB worden belast en te bepalen welke statuut (particuliere onderneming, staatsbedrijf of publiek-priyaat partnerschap) die ondernemingen krijgen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ De Verdragen laten de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet. In artikel 345 van het VWEU is bepaald dat de EU geen uitsluitel geeft over de publieke of particuliere aard van houders van aandelen in ondernemingen en de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet laat.

1.3 Een overheidsinstantie kan voor haar optreden beslissen om een beroep te doen op een overheidsonderneming. Zo'n besluit wordt per geval genomen, met inachtneming van de analyse van een sector, de doelstellingen en taken die zijn vastgelegd en de koers die voor de lange termijn is uitgezet.

1.4 Richtlijn 80/723/EEG van 25 juni 1980 van de Commissie betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven behelst de volgende definitie van het begrip "openbaar bedrijf": elk bedrijf *waarop overheden rechtstreeks of middellijk een dominerende invloed kunnen uitoefenen uit hoofde van eigendom, financiële deelneming of de desbetreffende voorschriften*.

Een overheersende invloed wordt vermoed aanwezig te zijn, wanneer de overheidsdiensten, al dan niet rechtstreeks, ten aanzien van een bedrijf:

- a) *de meerderheid van het geplaatste kapitaal van de onderneming bezitten, of*

b) *over de meerderheid van de stemmen beschikken die aan de door de onderneming uitgegeven aandelen zijn verbonden, of*

c) *meer dan de helft van de leden van het bestuurs-, leidinggevend of toezichhoudend orgaan van de onderneming kan aanwijzen.*

1.5 Historisch gezien hebben alle lidstaten ooit een staatsbedrijf opgezet, ofwel door zo'n onderneming op te richten, ofwel door een bestaand particulier bedrijf te nationaliseren of tot gemeentebedrijf te maken. De redenen daartoe waren velerlei:

- verwezenlijking van strategische doeleinden (omwille van de binnenlandse of externe veiligheid of van de continuïteit van de voorziening van bepaalde basisgoederen of -diensten);
- aanleg van voor de economie en de samenleving noodzakelijke infrastructuur;
- vrijmaking van middelen voor grote investeringen (vooral na de Eerste en de Tweede Wereldoorlog);
- bevordering van nieuwe activiteiten die niet noodzakelijkerwijs rendabel zijn op de korte termijn;
- ondervanging van het falen van de markt (natuurlijk monopolie, uitbesteding) of van particuliere initiatieven;
- aanreiking van oplossingen in het geval van financiële, economische, sociale of milieucrisis;
- vervulling van taken van de overheid.

1.6 De gebruikelijke indicatoren voor de rentabiliteit van economische bedrijvigheid volstaan niet om de maat op te nemen van de doeltreffend- en doelmatigheid van overheids-ondernemingen en/of van de noodzaak om die ondernemingen te hervormen. Daartoe moeten ook de door de overheid voor die ondernemingen vastgelegde doelstellingen en taken in aanmerking worden genomen.

1.7 Volgens de officiële Europese definitie is concurrentievermogen het vermogen om de levensstandaard van zijn inwoners duurzaam te verbeteren en hun een hoge mate van werkgelegenheid en sociale samenhang te bieden.

1.8 De EU verliest ieder jaar wat terrein als het gaat om productiviteit. Terreinverlies en verlies aan concurrentievermogen gaan gelijk op. Tekenend voor die achteruitgang is dat er niet genoeg wordt geïnnoveerd en dat investeringen in infrastructuur, technologie en menselijk kapitaal uitblijven.

1.9 Het concurrentievermogen en de aantrekkingskracht van de EU zijn dus afhankelijk van investeringen in infrastructuur, onderwijs en opleiding, onderzoek en ontwikkeling, gezondheidszorg, sociale en milieubescherming enz. - kortom, op tal van gebieden waar de overheid overheids-ondernemingen kan inzetten als een instrument voor haar optreden.

1.10 Alleen zijn de staat en overheidsinstanties niet per se smetteloos in hun optreden. Overheids-ondernemingen kunnen ook tekort schieten vanwege:

- administratieve, bureaucratische of "politieke" controle;
- ontbrekende verantwoordelijkheid voor de overheidsinstantie, die zich ertoe kan beperken om uitsluitend financiële doelstellingen of vermogensvermeerdering na te streven;
- uitbuiting van de overheids-onderneming voor andere doeleinden dan de bestaansreden ervan.

1.11 Een overheids-onderneming kan deel uitmaken van een defensieve of offensieve strategie van de bevoegde overheid:

- "defensief" omdat wordt getracht om de gevolgen van de crisis zoveel mogelijk te beperken, te redden wat er te redden valt als een bedrijf over de kop gaat, werkgelegenheid in stand te houden, een bedrijf in afwachting van een opkoper tijdelijk te nationaliseren, duidelijk misbruik door een particuliere onderneming te bestraffen enz.;
- "offensief" omdat een industriebeleid of nieuwe technologie wordt gepromoot, een beleidsmaatregel van de overheid ten uitvoer wordt gelegd, nieuwe beleidsdoeleinden worden uitgewerkt, nieuwe doelstellingen worden nagestreefd (biodiversiteit, hernieuwbare energie, omschakeling van de energievoorziening) of een nieuw ontwikkelingsmodel (duurzaam of inclusief) wordt toegepast.

1.12 Een en ander impliceert dat de overheid haar verantwoordelijkheid niet uit de weg gaat en een strategische koers uitzet zonder afbreuk te doen aan de hoge mate van autonomie van ondernemingen bij hun eigen bedrijfsvoering. Desalniettemin moet de overheid erop toezien dat voorzieningen worden getroffen voor een daadwerkelijke controle en echte regulering van overheidswege, hetgeen met zich meebrengt dat hun overheids-ondernemingen moeten worden bestuurd volgens het beginsel van participatie door alle betrokken partijen en door de vertegenwoordigers van de werknemers in die ondernemingen.

1.13 Om de diensten van algemeen economisch belang (DAEB) waarvoor ze door de lidstaten zijn opgericht, te verlenen, houden overheids-ondernemingen zich bezig met industriële en handelsactiviteiten waardoor ze vaak rechtstreekse concurrenten worden voor andere ondernemingen.

1.14 Met name ondernemingen die netwerken bedienen (netwerken voor stroom, gas, elektronische communicatie, vervoer, post), behoren tot de staatsbedrijven die actief zijn in een geliberaliseerde en aan concurrentie onderhevige omgeving en waarvoor het beslist noodzakelijk is dat de burgers, maar ook het merendeel van de particuliere ondernemingen voortdurend toegang hebben tot hun dienstverlening en leveringen en dat die verstrekte diensten en geleverde producten van hoge kwaliteit en betaalbaar zijn. Om al die redenen spelen dergelijke overheids-ondernemingen een doorslaggevende rol voor de nationale economie en het concurrentievermogen van een lidstaat. Idem dito voor andere sectoren, zoals die van de audiovisuele industrie, huisvesting, gezondheidszorg en sociale bijstand, waar burgers bij marktfalen niet altijd hun grondrechten kunnen laten gelden.

2. Wat in onderhavig verkennend advies wordt onderzocht

2.1 Het toekomstige Litouwse EU-voorzitterschap heeft in haar brief met name gevraagd om een verkennend advies over mogelijke verbeteringen van de efficiëntie van overheids-ondernemingen en over hun belang voor het concurrentievermogen van een lidstaat. Kortom, het toekomstige Litouwse EU-voorzitterschap vraagt om een analyse van de huidige situatie en van voorbeelden van geslaagde (of mislukte) methoden op dit gebied. Die analyse ontbreekt vooralsnog in de EU, net zo goed als een structurele hervorming met betrekking tot de beoordeling van de doeltreffendheid van dit soort ondernemingen in de context van de coördinatie van economisch beleid en de impact daarvan op de eengemaakte markt.

2.2 Ook al bestrijkt de EU-wetgeving slechts enkele specifieke actiegebieden van overheidsondernemingen (staatssteun en DAEB), toch stelt het toekomstige Litouwse EU-voorzitterschap voor om, met het oog op de hervorming van de overheidsondernemingen, in EU-verband alleen niet-wetgevende maatregelen te nemen en voor het nieuwe wetgevingskader geen doelstellingen vast te leggen. Ook de mogelijke privatisering van overheidsondernemingen zou tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten moeten blijven behoren.

2.3 Het toekomstige Litouwse EU-voorzitterschap betreft dat er noch in de lopende of geplande initiatieven, noch in documenten die de Commissie tot dusverre heeft uitgevaardigd, ruimte is ingelast voor een algemene discussie over de hervorming van overheidsondernemingen, hun beheer, de verbetering van hun doeltreffendheid en hun bijdrage aan het concurrentievermogen en de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Vooralsnog hebben de Commissie en het Europees Parlement zich op slechts twee aspecten geconcentreerd: naleving van de regels inzake staatssteun en naleving van de regels inzake de verlening van DAEB.

3. Voorstellen van het EESC

3.1 Het EESC kan alleen maar instemmen met het verzoek van het toekomstige Litouwse EU-voorzitterschap om een analyse van de huidige situatie en van voorbeelden van geslaagde (of mislukte) methoden op dit gebied. Die analyse ontbreekt vooralsnog in de EU, evenals de analyse van een structurele hervorming met betrekking tot de beoordeling van de doeltreffendheid van dit soort ondernemingen in de context van de coördinatie van economisch beleid en de impact daarvan op de eengemaakte markt.

3.2 Krachtens de Verdragen hebben de EU en de lidstaten een geconsolideerde verplichting om toe te zien op de goede werking van DAEB en moeten zij daaraan met name voldoen door geleidelijk aan een dynamisch systeem te ontwikkelen waardoor de prestaties van die diensten kunnen worden geëvalueerd. Zolang daarvan nog geen sprake is, voldoen die evaluaties nog niet aan de behoeften van de burgers en bieden zij niet wat nodig is voor de nationale en Europese economie.

3.3 De evaluatie van de prestaties van DAEB moet zodanig zijn dat daardoor de doeltreffend- en doelmatigheid ervan kunnen worden vergroot en DAEB kunnen worden aangepast aan de veranderende behoeften van burgers en ondernemingen. Ook moet die evaluatie de overheid van de informatie voorzien die nodig is om de meest steekhoudende keuzen te kunnen maken. Een andere cruciale rol van die evaluatie bestaat erin om de voorwaarden te scheppen voor een harmonische schikking tussen markt en algemeen belang en tussen economische, sociale en milieudoelstellingen.

3.4 Het EESC heeft al eerder, nl. in zijn advies over "Een onafhankelijke evaluatie van de diensten van algemeen belang" ⁽²⁾, concrete voorstellen gedaan voor de wijze waarop DAB in de EU kunnen worden uitgewisseld, tegenover elkaar gesteld, vergeleken en gecoördineerd. Anders gezegd wordt het de taak van de EU om, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en de in het bij de herziene Verdragen gevoegde protocol vastgelegde beginselen, vaart te zetten achter de totstandbrenging van een dergelijke onafhankelijke evaluatie. Met het oog daarop

moet de EU, in overleg met de vertegenwoordigers van alle betrokkenen, een voor Europa geharmoniseerde beoordelingsmethode uitwerken waarvoor van gemeenschappelijke indicatoren wordt uitgegaan, en de instrumenten voor de werking daarvan in het leven roepen.

3.5 Het EESC heeft zich al in eerdere adviezen afgevraagd hoe overheidsondernemingen nog meer zouden kunnen bijdragen aan het economisch herstel en het concurrentievermogen van de EU. In het licht van die vraagstelling heeft het zich gebogen over de kwestie van Europese DAEB.

3.6 Er bestaat al sinds 8 oktober 2011 een statuut van de Europese vennootschap. Dit statuut, waarvan sinds 8 oktober 2004 gebruik kan worden gemaakt, maakt het mogelijk voor ondernemingen die in meer dan één lidstaat werkzaam zijn, om één enkele EU-rechtelijke vennootschap te vormen en dus om overal dezelfde regels toe te passen, d.w.z. één systeem voor de bedrijfsvoering en de bekendmaking van financiële informatie. Ondernemingen die daarvoor kiezen, behoeven zich niet langer te houden aan de nationale wetgeving van iedere lidstaat waarin zij een dochteronderneming hebben, wat leidt tot een vermindering van hun administratieve kosten.

3.7 Er zou dan ook moeten worden nagedacht over de invoering van een "statuut van een Europese overheidsonderneming", waarop in 2011 is gezinspeeld door de Commissie n.a.v. Galileo ⁽³⁾, een onderneming die inmiddels de facto een "Europese overheidsonderneming" is.

3.8 Zo kan met name worden overwogen om Europese overheidsondernemingen in het leven te roepen voor grote trans-Europese netwerken van infrastructuur (wat volgens de Verdragen als "gemeenschappelijk beleid" moet worden beschouwd) op het gebied van energievoorziening en vervoer, waarbij zou moeten worden samengewerkt met nationale of lokale bedrijven die werkzaam zijn in deze sectoren. Dan kunnen de nieuwe bepalingen en bevoegdheden uit het Verdrag van Lissabon worden toegepast, vooral als het gaat om het beleid van de EU op het gebied van de energievoorziening (artikel 194 van het VWEU).

3.9 Het EESC pleit in zijn advies over het Groenboek Naar een Europees energienetwerk voor een continue, duurzame en concurrerende energievoorziening ⁽⁴⁾ voor een bezinning op de wenselijkheid en haalbaarheid van een Europese DAB om de burgers van energie te voorzien, met een gemeenschappelijke aanpak van prijsstelling, belastingen, financiële regels, veiligheidsvoorschriften, continuïteit, economische ontwikkeling en klimaatbehoud.

3.10 De Commissie spreekt zich in dit Groenboek uit voor een Europees beheerder van het gastransmissiesysteem. Met het oog daarop zou geleidelijk aan een onafhankelijke onderneming moeten worden opgericht die met het beheer van een eengemaakt gastransmissienetwerk voor de hele EU wordt belast.

⁽³⁾ Effectbeoordeling van het Voorstel voor een verordening houdende verdere toepassing van het Europese satellietnavigatieprogramma (2014-2020) (SEC(2011) 1446)

⁽⁴⁾ PB C 306 van 16 december 2009, blz. 51

⁽²⁾ PB C 162 van 25 juni 2008, blz. 42

3.11 Een dergelijke dienstverlening voor de hele EU zou, los van het statuut van de verlener van die diensten (overheids-onderneming, particulier bedrijf, ppp), een meerwaarde bieden op gebieden die van doorslaggevend belang zijn en een multi- of transnationaal karakter hebben (continuïteit van de energievoorziening, veiligstelling van de waterreserves, instandhouding van de biodiversiteit, handhaving van de luchtkwaliteit, interne en externe veiligheid enz.), omdat het daarbij gaat om diensten die op EU-niveau efficiënter kunnen worden verleend dan op nationaal of lokaal niveau.

3.12 Daarom is het EESC voorstander van publiek(EU en lidstaten)-private partnerschappen om de continuïteit van de energievoorziening te vergroten en aan onderling verbonden energienetwerken (gas, elektriciteit, olie) een geïntegreerde sturing te geven. Ook het netwerk van windmolens op zee zou volgens het EESC verder moeten worden ontwikkeld en dergelijke windmolenparken zouden vaker moeten worden aangesloten bij netwerken op het land. Op die manier kunnen de kosten van de uitbating van die parken, alsook de investeringen daarin, beduidend worden verlaagd. Ook kan daarvan een stimulans uitgaan om in nieuwe netwerkprojecten te investeren ⁽⁵⁾.

3.13 In het licht van de bevoegdheden die iedere lidstaat - bijvoorbeeld op het gebied van de energiemix - heeft, zijn sociale en maatschappelijke kwesties (beheer en benutting van

natuurlijke hulpbronnen, kernenergie, klimaatverandering, duurzaam beheer en veiligheid) niet gebonden aan de traditionele landsgrenzen. Daarvoor kunnen veel bevredigendere oplossingen worden gevonden als wordt uitgegaan van een Europese zienswijze op begrippen als "algemeen belang" en "adequate dienstverlening".

3.14 Daarnaast kan worden nagedacht over de economische activiteiten van Europese uitvoerende agentschappen.

3.15 Daarvan zijn er momenteel zes ⁽⁶⁾, die samen voor 2007-2013 programma's vertegenwoordigen ter waarde van zo'n 28 miljard euro. Het leeuwendeel van die programma's bestrijkt gebieden waar de EU bevoegd is om de lidstaten te ondersteunen.

3.16 Aan de ene kant kunnen deze agentschappen worden gezien als een vorm van onderaanneming van bepaalde functies van de Commissie, waarop de vraag kan worden gesteld in hoeverre die agentschappen dus wel echt onafhankelijk zijn; aan de andere kant grijpen deze agentschappen vanwege hun taken en verantwoordelijkheden regelrecht in in economische en sociale activiteiten. Zijn we wel zo ver af van de ruime definitie die het Europese Hof van Justitie aan de begrippen "economische activiteit" en "sociale activiteit" heeft gegeven?

Brussel, 10 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ PB C 128 van 18 mei 2010, blz. 65

⁽⁶⁾ Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-TEA), Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad (ERC), Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA), Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie (EACI), Uitvoerend Agentschap voor gezondheid en consumenten (EAHC), Uitvoerend Agentschap voor onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA).