

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over betere tenuitvoerlegging van de pijler van sociale rechten en bevordering van essentiële diensten**

(initiatiefadvies)

(2019/C 282/02)

Rapporteur: **Raymond HENCKS**

Corapporteur: **Krzysztof BALON**

|  |   |
|--|---|
| Besluit van de voltallige vergadering      | 24.1.2019   |
| Rechtsgrondslag                            | Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde<br>Initiatiefadvies |
| Bevoegde afdeling                          | Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij        |
| Goedkeuring door de afdeling               | 22.5.2019   |
| Goedkeuring door de voltallige vergadering | 19.6.2019   |
| Zitting nr.                                | 544   |
| Stemuitslag<br>(voor/tegen/onthoudingen)   | 128/3/6   |

## 1. Conclusies en aanbevelingen

### *Conclusies*

1.1. Het 20e beginsel van de Europese pijler van sociale rechten introduceert het begrip “essentiële diensten” in de Unie, dat als zodanig niet in de Verdragen bestaat en als volgt luidt: “Iedereen heeft recht op toegang tot essentiële diensten van goede kwaliteit, waaronder water, sanitaire voorzieningen, energie, vervoer, financiële diensten en digitale communicatie. Hulp bij de toegang tot deze diensten is beschikbaar voor personen die daar behoefte aan hebben.”

1.2. Gezien de voorbeelden van diensten die in beginsel 20 “essentieel” zijn, beschouwt het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) dit als een verwijzing naar diensten van algemeen economisch belang (DAEB), die al onder het EU-recht vallen, met name Protocol nr. 26 over de diensten van algemeen belang dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Hoewel de interpretatieve bepalingen verder gaan dan een loutere garantie van toegang tot kwaliteit, zijn sommige ervan — in uiteenlopende mate — in de lidstaten onvoldoende gereguleerd en toegepast.

1.3. Het is dan ook een goede zaak dat in beginsel 20 van de Europese pijler van sociale rechten het recht op toegang tot essentiële diensten en diensten van algemeen economisch belang wordt bevestigd. Deze vormen een essentieel onderdeel van de sociale rechtvaardigheid en zijn gebaseerd op het beginsel van gelijke behandeling van gebruikers, waarbij elke vorm van discriminatie of uitsluiting wordt verboden, en het beginsel van universele toegang tot diensten met een hoog niveau van betaalbaarheid en kwaliteit.

### *Aanbevelingen*

#### *Recht op inzage*

1.4. Opdat het verkondigde beginsel dat “iedereen recht heeft op toegang tot essentiële diensten van goede kwaliteit” effectief is, moet het worden gevolgd door concrete maatregelen in het kader van duurzame ontwikkeling en sociale cohesie, en tegelijk:

- a) moet het beginsel worden gegarandeerd door wettelijke of regelgevende bepalingen, waarin aan dit beginsel vorm wordt gegeven en voor elk gebied de voorwaarden voor de toepassing ervan worden vastgesteld;
- b) moeten de compenserende maatregelen worden vastgesteld waarop personen recht kunnen hebben in geval van niet-naleving;
- c) moet het beginsel het voorwerp kunnen zijn van vorderingen, klachten of gerechtelijke beroepsprocedures.

### *Universele toegang*

1.5. Het EESC dringt erop aan dat het concept van universele toegang tot DAEB wordt verduidelijkt en dat er wetgevingsmaatregelen worden ingevoerd die de lidstaten verplichten universele toegangsindicatoren vast te stellen voor elke dienst van algemeen economisch belang (de dichtheid van toegangspunten voor diensten, maximale afstand tot een toegangspunt, regelmaat van de dienst enz.), teneinde te voorkomen dat diensten die van essentieel algemeen belang zijn voor de gebruikers (bijvoorbeeld openbaar vervoer, postkantoren, bankfilialen) — met name in voorstedelijke, plattelands- of dunbevolkte gebieden — niet in stand worden gehouden of worden vastgehouden, en om te waarborgen dat gelijkwaardige alternatieven worden gevonden.

### *Universele dienst*

1.6. Wat de elektriciteits-, elektronische-communicatie-, post- en bankdiensten betreft, is de daarvoor geldende universele dienst niet synoniem met universaliteit, aangezien er slechts een beperkte toegang tot basisdiensten wordt gegarandeerd. Dit geldt meer bepaald voor elektronische communicatie, waar de diensten die deel uitmaken van de universele dienst grotendeels zijn achterhaald door technologische ontwikkelingen, niet langer aansluiten bij de moderne communicatiemiddelen die op de markt beschikbaar zijn en de digitale kloof alleen maar groter maken in regio's die ver van de grote stedelijke centra liggen.

1.7. Het EESC dringt er dan ook op aan dat de universele dienst wordt aangepast, dat geavanceerde diensten worden gegarandeerd en dat voor alle netwerkindustrieën in het algemeen en de elektronische communicatie in het bijzonder volledige territoriale dekking wordt aangeboden.

### *Betaalbaarheid*

1.8. Aangezien betaalbare toegang in toenemende mate wordt gewaarborgd door middel van een "redelijk" sociaal tarief, maar door middel van sociale bijstand die uitsluitend bestemd is voor de allerarmsten, en gezien het feit dat de armsten niet de enigen zijn die ernstige moeilijkheden ondervinden bij de toegang tot diensten van algemeen economisch belang, herhaalt het EESC zijn oproep om de betaalbaarheid te bepalen door een reeks diensten te identificeren die essentieel worden geacht. De financiële bijdrage van een huishouden voor elk van deze diensten moet worden vastgesteld als een aanvaardbaar percentage van het sociaal loon/minimuminkomen, boven welke prijzen worden geacht te zijn opgedreven en moeten regelgevende maatregelen vereisen, of moeten recht geven op overheidssteun.

### *Kwaliteit van de dienst*

1.9. Gezien de gebrekkige kwaliteit van de dienstverlening van verschillende DAEB in sommige lidstaten (vertragingen of annuleringen in het openbaar vervoer, gebrekkige of ontoereikende territoriale dekking in de elektronische communicatie enz.) roept het EESC de lidstaten op om indicatoren voor DAEB te gebruiken die betrekking hebben op de waargenomen tevredenheid, zoals snelheid, stiptheid, betrouwbaarheid, comfort, beschikbaarheid, deskundigheid en hulpvaardigheid van de dienstverleners, alsmede op andere aspecten, zoals milieu, arbeidsomstandigheden en consumentenbescherming.

1.10. Wat betreft de in de Europese wetgeving vermelde compensaties in geval van gebrekkige kwaliteit (vertragingen of annuleringen van treinen of vliegtuigen, verlies of beschadiging van poststukken) kan het EESC zich niet aan de indruk onttrekken dat sommige dienstverleners liever (bescheiden) compensaties betalen dan in kwaliteit te investeren. Daarom dringt het aan op een herziening van de geldende compensatiebedragen en, als algemene regel, op een passende compensatie voor elke DAEB in geval van niet-naleving van de openbare of universele dienstverplichtingen.

### *Evaluatie*

1.11. Om de kwaliteit van de toegang te garanderen, is het van essentieel belang een dynamiek te ontwikkelen om de prestaties van deze diensten te evalueren. Daartoe roept het EESC de besluitvormingsinstellingen op om eerst de begrippen, doelstellingen en taken van alle (economische en niet-economische) diensten van algemeen belang duidelijk te definiëren.

1.12. Het EESC pleit daarom voor een evaluatie van de diensten van algemeen belang op nationaal, regionaal of lokaal niveau in de lidstaten, die onafhankelijk en pluralistisch moet zijn, tegengesproken moet kunnen worden, de economische, sociale en milieupijlers moet bestrijken en gebaseerd moet zijn op een reeks criteria. Bij de evaluatie moeten alle betrokkenen worden geraadpleegd en moet, op Unieniveau, een nieuwe geharmoniseerde Europese evaluatiemethode op basis van gemeenschappelijke indicatoren worden gehanteerd.

### *Europees Semester*

1.13. In het sociaal scorebord, dat in het Europees Semester is opgenomen en waarmee de situatie van de in de Europese pijler verkondigde sociale rechten moet worden onderzocht, ontbreekt het aan indicatoren voor essentiële DAEB. Het EESC dringt er dan ook op aan dat de in het 20e beginsel van de Europese pijler van sociale rechten genoemde essentiële diensten integraal deel gaan uitmaken van het sociaal scorebord van het Europees Semester.

## 2. Inleiding

2.1. Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hebben er zich in de Verklaring van Göteborg van 17 november 2017 inzake de Europese pijler van sociale rechten toe verbonden de in de Verdragen verankerde belofte te vervullen van een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang.

2.2. De twintig beginselen van de Europese pijler van sociale rechten zijn in de eerste plaats bedoeld om de leemten in de Verdragen op te vullen en aldus bij te dragen tot de structurering van de Europese rechtsorde, de uitoefening van de grondrechten te regelen en bij te dragen tot de convergentie van de waarden die van toepassing zijn in het kader van de nationale en Europese rechtsorden.

2.3. In de Europese pijler van sociale rechten worden bepaalde rechten opnieuw bevestigd die al aanwezig zijn in het acquis van de Unie. Daarnaast omvat de pijler nieuwe beginselen, die betrekking hebben op de uitdagingen die voortkomen uit maatschappelijke, technologische en economische ontwikkelingen<sup>(1)</sup>. Dit is een erkenning van het feit dat de sociale rechten, of in elk geval een deel daarvan, op dit moment — in verschillende mate al naargelang de lidstaat — onvoldoende zijn vastgesteld en uitgevoerd.

2.4. Aangezien een lidstaat aansprakelijk kan worden gesteld voor de niet-naleving van de algemene beginselen van het Unierecht, vereist het juridisch afdwingbaar maken van de beginselen en rechten “eerst specifieke maatregelen of wetgeving, die op het passende niveau moeten worden vastgesteld”<sup>(2)</sup>.

## 3. De essentiële diensten

3.1. Het 20e beginsel van de Europese pijler van sociale rechten, getiteld “Toegang tot essentiële diensten”, luidt als volgt: “Iedereen heeft recht op toegang tot essentiële diensten van goede kwaliteit, waaronder water, sanitaire voorzieningen, energie, vervoer, financiële diensten en digitale communicatie. Hulp bij de toegang tot deze diensten is beschikbaar voor personen die daar behoefte aan hebben.”.

3.2. Het concept “essentiële diensten” bestaat niet in de Verdragen, die alleen betrekking hebben op openbare diensten (vervoer) en diensten van algemeen belang (economisch en niet-economisch). Dit 20e beginsel bevat geen definitie van hetgeen onder “essentiële diensten” moet worden verstaan. Er worden slechts enkele voorbeelden genoemd zonder een volledige lijst op te stellen. Het concept “essentiële diensten” wordt daarentegen vaak gebruikt in het kader van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties en omvat bepaalde diensten die ook zijn opgenomen in andere beginselen van de Europese pijler van sociale rechten.

3.3. Het recht op essentiële diensten is dus niet alleen beperkt tot de in het 20e beginsel genoemde diensten, maar heeft ook betrekking op andere beginselen, zoals kinderopvang en hulp aan kinderen, gezondheidszorg, inclusie van personen met een handicap, langdurige zorg, huisvesting en ondersteuning voor daklozen. De tenuitvoerlegging van het recht op toegang tot essentiële diensten van goede kwaliteit moet daarom worden gevolgd door concrete maatregelen voor zowel DAEB als de bovengenoemde gebieden. In dit verband herinnert het EESC aan de verantwoordelijkheid en de ruime discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om diensten van algemeen belang te definiëren, te organiseren en te financieren die beantwoorden aan de behoeften van de burgers.

3.4. Bij gebrek aan een definitie blijkt uit de voorbeelden van diensten die in het 20e beginsel worden genoemd, duidelijk dat het hier gaat om “diensten van algemeen economisch belang”, waarvoor universeledienstverplichtingen of openbardienstverplichtingen gelden die vallen onder artikel 36 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 14 VWEU, alsmede onder Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang.

3.5. Het 20e beginsel van de Europese pijler van sociale rechten bevestigt dus alleen maar opnieuw de bestaande rechten uit het Verdrag. Opgemerkt zij evenwel dat de interpretatieve bepalingen van het aan het VWEU gehechte Protocol nr. 26 betreffende diensten van algemeen belang verder gaan dan een eenvoudige garantie van “hoogwaardige toegang” en voorzien in “een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid, gelijke behandeling en de bevordering van de algemene toegang en van de rechten van de gebruiker”. Aangezien DAEB volgens het EESC onontbeerlijke onderdelen zijn van een structuur voor sociale rechtvaardigheid, vindt het EESC het een goede zaak dat zij in het 20e beginsel als “essentiële diensten” worden aangemerkt.

3.6. Opdat het verkondigde beginsel dat “iedereen recht heeft op toegang tot essentiële diensten van goede kwaliteit” effectief is, moet het worden gevolgd door concrete maatregelen in het kader van duurzame ontwikkeling en sociale cohesie, en tegelijk:

- a) moet het beginsel worden gegarandeerd door wettelijke of regelgevende bepalingen, waarin aan dit beginsel vorm wordt gegeven en voor elk gebied de voorwaarden voor de toepassing ervan worden vastgesteld;

<sup>(1)</sup> Zie overweging 14 van de preambule van de Europese pijler van sociale rechten.

<sup>(2)</sup> Zie overweging 14 van de preambule van de Europese pijler van sociale rechten.

- b) moeten de compenserende maatregelen worden vastgesteld waarop personen recht kunnen hebben in geval van niet-naleving;
- c) moet het beginsel het voorwerp kunnen zijn van vorderingen, klachten of gerechtelijke beroepsprocedures.

3.7. Diensten van algemeen economisch belang, zoals stroomvoorziening, personenvervoer per spoor en over de weg, elektronische communicatie en postdiensten (de zogenaamde “netwerkindustrieën”), hebben sinds het einde van de jaren tachtig een proces van europeanisering en specifieke geleidelijke liberalisering ondergaan met het oog op de totstandbrenging van de interne markt.

3.8. Het werd echter snel duidelijk dat deze diensten niet alleen niet kunnen functioneren volgens de gemeenschappelijke mededingings- en marktregels, maar dat specifieke regels onontbeerlijk zijn om ervoor te zorgen dat elke burger betaalbare toegang heeft tot deze diensten, die essentieel worden geacht en worden erkend als gemeenschappelijke waarden van de Unie.

3.9. Hun erkenning in het primaire recht is geactualiseerd door het Verdrag van Lissabon. In Protocol nr. 26 bij het VWEU worden de gemeenschappelijke waarden van de Unie uiteengezet en worden met name de zes waarden genoemd die van toepassing moeten zijn op alle DAEB in de hele Europese Unie: “een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid, gelijke behandeling en de bevordering van de algemene toegang en van de rechten van de gebruiker”.

#### 4. Evaluatie van de toepassing van Protocol nr. 26

4.1. Tot dusver is er geen evaluatie verricht van de positieve effecten (prijsverlagingen, diversificatie van het aanbod) en negatieve effecten (prijsverhogingen, het ontstaan van oligopolies, het afromen van de markt, onzekere werkgelegenheid, sociale dumping) van het liberaliseringsbeleid van de DAEB. Bepaalde essentiële diensten die zijn opgenomen in de Europese pijler van sociale rechten dragen effectief bij tot de economische en sociale vooruitgang en tot de sociale samenhang. Voor andere diensten heeft de invoering van mededinging geleid tot een verhoging van de tarieven en/of een afzwakking van de publieke opdracht <sup>(3)</sup>.

4.2. De Unie en de lidstaten hebben niet alleen de aangescherpte verplichting om ervoor te zorgen dat de DAEB goed functioneren, hetgeen met name impliceert dat de evaluatie van de prestaties van die diensten geleidelijk aan meer wordt ontwikkeld, maar het is ook noodzakelijk voor de besluitvormende organen om duidelijk aan te geven welke daarbij de onderliggende begrippen, doelstellingen en taken zijn. Zolang daarover geen duidelijkheid bestaat, zullen de evaluaties van de prestaties van die diensten de burgers niet de DAEB garanderen die zij terecht kunnen verwachten van hun nationale en Europese instellingen.

4.3. Begin jaren 2000 is de Commissie begonnen met het opstellen van een jaarlijkse horizontale evaluatie van de prestaties van de netwerkindustrieën op basis van de methodologische nota voor de horizontale evaluatie van DAEB <sup>(4)</sup>. Deze verslagen zijn regelmatig aan het EESC voorgelegd en tijdens een openbare hoorzitting besproken. In 2007 was de Commissie zelfs nog medeorganisator van een workshop binnen het EESC over een nieuwe evaluatiemethodologie op basis van een studie van een externe consultant, maar nadien raakte de evaluatie van bovengenoemde DAB in de vergetelheid.

4.4. Het EESC herhaalt zijn eis uit zijn initiatiefadvies over “Een onafhankelijke evaluatie van de diensten van algemeen belang” <sup>(5)</sup>, waarin het pleitte voor een evaluatie van de DAB op nationaal, regionaal of lokaal niveau in de lidstaten, die onafhankelijk en pluralistisch moet zijn, tegengesproken moet kunnen worden, de economische, sociale en milieupijlers moet bestrijken en gebaseerd moet zijn op een reeks criteria. Bij die evaluatie moeten alle betrokkenen worden geraadpleegd en moet, op Unieniveau, een nieuwe geharmoniseerde Europese evaluatiemethode op basis van gemeenschappelijke indicatoren worden gehanteerd.

#### 5. Recht op toegang tot essentiële diensten

5.1. In het Handvest van de grondrechten (artikel 36) wordt de Unie verzocht “overeenkomstig de Verdragen de toegang tot diensten van algemeen economisch belang die in de nationale wetgevingen en praktijken is geregeld” te erkennen en te eerbiedigen, en deze diensten op dezelfde hoogte als de grondrechten te plaatsen “teneinde de sociale en territoriale samenhang van de Unie te bevorderen”.

5.2. Het 20e beginsel van de pijler bevestigt dus alleen maar opnieuw het recht van iedereen op toegang tot DAB van goede kwaliteit als onderdeel van de gemeenschappelijke waarden van de Unie. Net zoals Protocol nr. 26 bepaalt de pijler noch de voorwaarden voor toegang, noch het niveau van garantie, noch de beroepsprocedures.

<sup>(3)</sup> Zie de Eurobarometer-enquêtes over diensten van algemeen belang.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 331 final.

<sup>(5)</sup> 267/2008.

5.3. Het EESC is van mening dat het concept van gegarandeerde toegang voor iedereen gebaseerd is op de beginselen van gelijke behandeling, solidariteit, universaliteit, continuïteit, nabijheid van de gebruiker en betaalbaarheid.

## 6. Gelijke behandeling

6.1. Wat DAB betreft, is het beginsel van gelijke behandeling gestoeld op gelijke toegang (universele toegang) voor gebruikers in situaties die vergelijkbaar zijn met nationale en grensoverschrijdende diensten, waarbij elke vorm van discriminatie of sociale uitsluiting (op basis van nationaliteit, geslacht, verblijfplaats, handicap, leeftijd enz.) verboden is.

6.2. De gelijkheid van behandeling of de verplichting tot non-discriminatie belet echter niet dat maatregelen worden genomen die voorzien in specifieke voordelen voor bepaalde categorieën gebruikers (ouderen, personen met een handicap of beperkte mobiliteit enz.).

6.3. Voor sommige diensten wordt het recht op universele toegang geacht te worden gewaarborgd door ofwel een universele dienst ofwel door aan de dienstverleners opgelegde openbaredienstverplichtingen.

## 7. Universele dienst

7.1. De universele dienst is gerechtvaardigd in de context van de liberalisering van bepaalde DAEB waarvoor de markt alleen niet in staat is een volledige territoriale dekking, betaalbare prijzen of een passende kwaliteit van dienstverlening te bieden. Deze dienst is gebaseerd op een aantal eisen ten aanzien van het algemeen belang, door middel waarvan gewaarborgd wordt dat bepaalde diensten van een nader gespecificeerde kwaliteit en tegen een in het licht van de specifieke nationale omstandigheden betaalbare prijs beschikbaar zijn voor alle consumenten en gebruikers op het grondgebied van de gehele lidstaat, onafhankelijk van de geografische locatie <sup>(6)</sup>. Een universele dienst is tot dusver op Unieniveau alleen gedefinieerd in de sectoren elektronische communicatie, postdiensten, elektriciteit en bankdiensten.

7.2. De definitie van universele dienst omvat dus alleen "bepaalde diensten", d.w.z. diensten die limitatief zijn opgesomd. Een universele dienst staat dus niet gelijk aan universaliteit, omdat deze geen toegang tot alle op de markt aangeboden diensten garandeert.

7.3. Dit geldt meer bepaald voor elektronische communicatie <sup>(7)</sup>, waar de diensten die deel uitmaken van de universele dienst grotendeels zijn achterhaald door technologische ontwikkelingen en niet langer aansluiten bij de moderne communicatiemiddelen die op de markt beschikbaar zijn.

7.4. Veel lidstaten, gebieden of agglomeraties hebben een aanzienlijke achterstand wat betreft snelle elektronische communicatie en/of totale territoriale dekking van mobiele telefonie (grijze of witte gebieden), wat tegenwoordig een essentiële factor is voor de verbetering van de levensomstandigheden, bijvoorbeeld door de toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en andere openbare diensten te vergemakkelijken. Bijgevolg wordt de digitale kloof alleen maar groter door de huidige tekortkomingen in de "universele elektronische communicatiedienst".

7.5. Volgens de betrokken richtlijn moet "het concept van de universele dienst [echter] evolueren teneinde gelijke tred te houden met de technologische vooruitgang, de marktontwikkelingen en de veranderingen in de behoeften van de gebruiker" <sup>(8)</sup>. Daartoe moet de Commissie overeenkomstig deze richtlijn om de drie jaar de omvang van de universele dienst evalueren, met name met het oog op voorstellen aan het Europees Parlement en de Raad om de omvang te wijzigen of opnieuw te definiëren.

7.6. Het EESC beveelt daarom aan om de voorwaarden voor toegang tot elektronische communicatie af te stemmen op de technologische ontwikkelingen, en met name om de volledige territoriale dekking van mobiele en breedbanddiensten op te leggen.

## 8. Openbaredienstverplichtingen

8.1. Voor sommige DAEB die niet onder de universele dienst vallen, valt het recht op universele toegang onder de openbaredienstverplichtingen die aan de leveranciers van zulke diensten zijn opgelegd.

<sup>(6)</sup> Groenboek over diensten van algemeen belang van 21 mei 2003.

<sup>(7)</sup> Richtlijn 2002/22/EG van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten.

<sup>(8)</sup> Overweging 1 van Richtlijn 2002/22/EG van 7 maart 2002.

8.2. Zo is het openbaar personenvervoer over de weg en per spoor geen universele dienst en is het onderworpen aan openbaredienstverplichtingen, die zijn gedefinieerd als “door een bevoegde instantie met het oog op de algemene dienstverlening inzake openbaar personenvervoer omschreven of vastgestelde prestatie die een exploitant, indien hij zich door zijn eigen commerciële belangen zou laten leiden, zonder compensatie niet, of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden, zou leveren”<sup>(9)</sup>. Hieruit volgt dat een openbaarvervoerdienst, die voldoet aan een behoefte van de gebruikers, niet noodzakelijkerwijs aan de marktregels is onderworpen. In veel lidstaten worden trajecten voor het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg in landelijke of dunbevolkte gebieden geschrapt of ondermaats onderhouden om redenen van rentabiliteit. Hetzelfde geldt voor andere diensten zoals postdiensten (sluiting van kantoren) en bankdiensten (sluiting van filialen).

8.3. Het EESC dringt er dan ook op aan dat het concept “universele toegang tot DAEB” wordt verduidelijkt en dat er wettelijke maatregelen worden genomen om de lidstaten te verplichten indicatoren vast te stellen om voor elke DAEB de aard van de universele toegang te bepalen (dichtheid van de toegangspunten voor de dienst, maximale afstand tot een toegangspunt, regelmaat van de dienst, aantal kantoren enz.).

## 9. Betaalbaarheid

9.1. De markt kan in het beste geval slechts een prijs voorstellen op basis van de kosten, wat mogelijk geen garantie vormt dat iedereen tegen een betaalbare prijs toegang krijgt tot een DAEB. Een van de gevaren van vrije mededinging is dan ook de verleiding voor verleners van een DAEB om alleen klanten te bedienen die a priori als “solvent” worden beschouwd.

9.2. Om dit risico tegen te gaan, is in Protocol nr. 26 vastgesteld dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat elke DAEB een hoog niveau van betaalbaarheid heeft.

9.3. Betaalbaarheid wordt gedefinieerd als de prijs van diensten voor consumenten met een laag/gemiddeld inkomen (voor consumenten met verschillende inkomensniveaus)<sup>(10)</sup>.

9.4. De vereiste van een betaalbare dienst is dus een belangrijke factor in de strijd tegen sociale uitsluiting, zodat iedereen toegang heeft tot DAEB, ongeacht zijn inkomen. Het 20e beginsel van de Europese pijler van sociale rechten lijkt echter restrictiever, in die zin dat *hulp bij de toegang tot deze diensten (alleen) beschikbaar is voor personen die daar behoefte aan hebben*.

9.5. Opgemerkt zij dat een betaalbare toegang in toenemende mate niet langer wordt gegarandeerd door middel van een sociaal of “redelijk” tarief, maar door middel van sociale bijstand die uitsluitend aan de armsten wordt toegekend. Het zijn echter niet alleen de allerarmsten die ernstige economische problemen ondervinden bij de toegang tot DAEB.

9.6. In sommige gevallen, wanneer de doelstelling van betaalbare toegang voor iedereen niet wordt bereikt, kunnen prijsregulerende maatregelen worden toegepast door de regelgevende instanties. De Commissie en de Uniewetgever hebben bijvoorbeeld een verordening goedgekeurd om de kosten voor intracommunautaire mobiele communicatie (roamingkosten) te verlagen en vervolgens af te schaffen wanneer de gebruiker binnen de Unie op reis is, maar niet wanneer hij thuis een persoon opbelt die zich elders in de Unie bevindt. In haar voorstel voor een verordening betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten heeft de Commissie bindende maatregelen aangekondigd indien de situatie van de te hoge prijzen die door grensoverschrijdende pakketbezorgers worden toegepast, niet zou verbeteren voor eind 2018<sup>(11)</sup>.

9.7. Wat de evaluatie van betaalbare prijzen betreft vraagt het EESC al jaren om te verduidelijken wat onder de “betaalbaarheid” van DAEB wordt verstaan en wetgevingsvoorstellen te formuleren die de lidstaten verplichten om indicatoren vast te stellen voor het bepalen van de betaalbaarheid.

9.8. Het EESC dringt er nogmaals op aan dat de betaalbaarheid moet worden vastgesteld door een pakket samen te stellen van diensten die essentieel worden geacht, waarbij de financiële inspanning van een huishouden voor elk van deze diensten wordt bepaald in verhouding tot wat aanvaardbaar is ten opzichte van het sociaal loon/minimumloon. Boven die som zou gelden dat de prijzen te hoog zijn en dat er regulerende maatregelen nodig zijn of dat de overheid steun moet toekennen.

## 10. Essentiële diensten van goede kwaliteit

10.1. In Protocol nr. 26 worden de lidstaten opgeroepen een hoog niveau van kwaliteit van de DAEB te waarborgen, terwijl de pijler het houdt op een eenvoudige essentiële dienst “van goede kwaliteit”.

10.2. Hoe dan ook, een dienst van goede kwaliteit is een dienst die de gebruikers tevredenstelt. Daartoe zal het dus noodzakelijk zijn om de gebruikers, hun behoeften en verwachtingen in kaart te brengen. Maar vaak worden de verwachtingen pas achteraf kenbaar gemaakt, wanneer de gebruiker klaagt over een slechte dienstverlening.

<sup>(9)</sup> Verordening (EG) nr. 1370/2007 van 23 oktober 2007.

<sup>(10)</sup> COM(2002) 331 final.

<sup>(11)</sup> Voorstel voor een verordening, COM(2016) 285 final.

10.3. Op Unieniveau worden voor veel DAB, zoals postdiensten, elektronische communicatie, watervoorziening, afvalophaling, personenvervoer, sociale diensten van algemeen belang enz. in verschillende mate en soms zeer bescheiden kwaliteitsnormen vastgesteld. Zo heeft de meerderheid van de Europeanen weliswaar toegang tot drinkwater van goede kwaliteit, maar geven veel burgers in sommige lidstaten de voorkeur aan flessenwater vanwege de onaangename smaak van het leidingwater. Een regelmatige actualisering van de bestaande normen is noodzakelijk om het vertrouwen van de consument te vergroten en de kwaliteit van leidingwater te verbeteren en zo een positief effect op het milieu te bewerkstelligen door de vermindering van kunststofafval.

10.4. De kwaliteit van de dienst is een essentiële factor bij een evaluatie, zoals die door het EESC wordt voorgesteld. De lidstaten zullen dus indicatoren voor DAEB moeten gebruiken die betrekking hebben op de waargenomen tevredenheid, zoals snelheid, stiptheid, betrouwbaarheid, comfort, beschikbaarheid, deskundigheid en hulpvaardigheid van de dienstverleners enz. De kwaliteit omvat ook andere aspecten, zoals milieu, arbeidsomstandigheden en consumentenbescherming.

10.5. De kwaliteit van de diensten hangt rechtstreeks samen met de rechten van de consument. Voor sommige DAEB (spoorvervoer, postdiensten) voorziet de Uniewetgeving in compensaties in geval van gebrekkige kwaliteit (vertragingen of annuleringen van treinen of vliegtuigen, verlies of beschadiging van poststukken). Gezien de enorme tekortkomingen in het personenvervoer per spoor in sommige lidstaten kan het EESC zich niet aan de indruk onttrekken dat sommige dienstverleners liever (bescheiden) compensaties betalen dan in kwaliteit te investeren. Bovendien zijn de rechten op compensatie in geval van vertragingen in veel lidstaten beperkt tot hoofdtariffen, terwijl stedelijke, voorstedelijke en regionale personenvervoersdiensten per spoor uitgesloten zijn van compensatie, in overeenstemming met de door de Europese wetgeving toegestane afwijkingen <sup>(12)</sup>.

10.6. Het EESC dringt erop aan dat de compensatieregeling voor vertragingen wordt toegepast op alle treinreizen, ongeacht de afgelegde afstand, en dat het recht op compensatie wordt vastgesteld voor elk half uur vertraging bij aankomst ten opzichte van de officiële dienstregeling of voor elk kwartier bij vertrek.

10.7. Wat de rechten van de consument betreft, pleit het EESC in het algemeen voor de invoering van een compensatie voor alle DAB in geval van niet-naleving van de openbardienstverplichtingen.

## 11. Sociaal scorebord van het Europees Semester

11.1. Het in het Europees Semester opgenomen sociaal scorebord is bedoeld om de sociale uitdagingen in kaart te brengen waarmee de lidstaten worden geconfronteerd bij de toepassing van de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten.

11.2. Dit instrument voor eerste doorlichting, dat gekoppeld is aan een diepgaandere doorlichting op het niveau van elk land, is bedoeld om de situatie van de in de Europese pijler verkondigde sociale rechten te onderzoeken vanuit het perspectief van de sleutelindicatoren van het sociaal scorebord. Van alle sleutel- en secundaire indicatoren van het sociaal scorebord, die in de statistische bijlage bij de landenverslagen zijn opgenomen, ontbreken echter de essentiële diensten waarnaar in het 20e beginsel van de pijler wordt verwezen.

11.3. Het EESC dringt er dan ook op aan dat de in het 20e beginsel van de Europese pijler van sociale rechten genoemde essentiële diensten integraal deel gaan uitmaken van het sociaal scorebord van het Europees Semester.

Brussel, 19 juni 2019.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Luca JAHIER

---

<sup>(12)</sup> Verordening (EG) nr. 1370/2007 van 23 oktober 2007.