

EEN NIEUWE IMPULS VOOR DE PUBLIEKE DIENSTEN IN EUROPA

RECHTSZEKERHEID, LOKALE AUTONOMIE
EN GARANTIES VOOR DE BURGER



Woord vooraf

Publieke diensten van hoge kwaliteit die voor iedereen toegankelijk zijn. Deze gedachte staat centraal in het Europese idee van een goed functionerende samenleving. Een EU waarin de openbare dienstverlening op rolletjes loopt, dat is een goed voorbeeld van een Europa voor de burgers.

De afgelopen jaren hebben veel Europese burgers vraagtekens geplaatst bij het wezen en de bestemming van het Europese project. Zij willen weten of de Europese gedachte verder reikt dan alleen maar een gemeenschappelijke markt. En zij vrezen dat de Europese Unie een bedreiging zou kunnen vormen voor de nationale, regionale en lokale autonomie. Wat de publieke diensten betreft is deze vrees niet geheel ongegrond.

De EU heeft geen duidelijk wetgevingskader op het gebied van openbare diensten, maar wel uiterst gedetailleerde wetten en verdragsbepalingen inzake de interne markt. Telkens wanneer er vragen rijzen over de toepassing van de Europese mededingings- en aanbestedingsregels op publieke diensten laten de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zich bij hun beslissingen leiden door de beginselen van de interne markt..

In het Europa van de burgers moeten publieke diensten echter aan de logica van het algemeen belang beantwoorden en niet aan die van de vrije markt. Overheden (nationaal, regionaal of lokaal) moeten de vrijheid hebben om publieke diensten op hun eigen manier voor hun eigen burgers te organiseren. Die vrijheid kan alleen worden bereikt als de verhouding tussen die publieke dienstverlening en de Europese regels voor de interne markt door een duidelijk wetgevingskader wordt bepaald. Rechtszekerheid voor overheden, publieke en particuliere dienstverleners en burgers kan alleen zo worden gewaarborgd

Daarom heeft de PES-Fractie dit voorstel ontwikkeld voor een Europese kaderrichtlijn betreffende diensten van algemeen economisch belang. Dit voorstel moet een openbaar debat aanzwengelen met dienstverleners, overheidsinstanties, groepen burgers en al diegenen die onze visie op Europa delen, van een Europa dat meer omvat dan alleen een markt: een Europa waar goede publieke dienstverlening een onmisbaar onderdeel van een goed functionerende samenleving vormt en waar verscheidenheid en lokale autonomie tot bloei kunnen komen. Zo hopen wij een coalitie te vormen van Europese stemmen waarnaar de Commissie en de Raad wel zullen moeten luisteren. Als u onze visie deelt, steun dan onze campagne. Zet een eerste stap en neem via ons e-mailadres contact met ons op: PSE.publicservices@europarl.europa.eu.

Martin Schulz
voorzitter PSE-Fractie
Europees Parlement

Harlem Désir
vice-voorzitter PSE-Fractie
Europees Parlement

De PSE-Fractie wil de volgende deskundigen en organisaties hartelijk danken voor hun waardevolle bijdrage aan en medewerking bij de uitwerking van dit document:

- Professor Stéphane Rodrigues, hoogleraar aan de Universiteit van Parijs I en advocaat bij Lallemand & Legros
- Jean-François Auby, juridisch adviseur voor lokale openbare diensten (Frankrijk)
- Per Klok, senior internationaal adviseur voor de Deense Vakbondsfederatie LO (Denemarken)
- Jens Lattmann, juridisch adviseur Deutsche Städtetag (Vereniging van Duitse gemeenten) (Duitsland)
- Professor Giuseppe Pericu, jurist, burgemeester van Genua (Italië)

- Europese Commissie
- Europees Economisch en Sociaal Comité
- Comité van de Regio's
- European Federation of Public Service Unions (EPSU) (Europese Federatie van vakbonden in de publieke sector)
- European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (CEEP) (Europees Centrum van overheids-bedrijven)
- Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (Raad van Europese Gemeenten en Regio's)
- European Liaison Committee on Services of General Interest (CELSIG) (Europees verbindingscomité voor diensten van algemeen belang)
- International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC) (Centrum voor Onderzoek en Informatie over de Openbare, Sociale en Coöperatieve Economie)

- Ieke van den Burg, MEP
- Harlem Désir, MEP
- Proinsias De Rossa, MEP
- Mia De Vits, MEP
- Evelyne Gebhardt, MEP
- Robert Goebbels, MEP
- Edit Herczog, MEP
- Stephen Hughes, MEP
- Bernhard Rapkay, MEP
- Poul Nyrup Rasmussen, MEP
- Gilles Savary, MEP
- Hannes Swoboda, MEP
- Bernadette Vergnaud, MEP
- Barbara Weiler, MEP

Inleiding

Europese socialisten pleiten voor Europees wetgevingskader voor publieke diensten

De beschikbaarheid van publieke diensten van hoge kwaliteit is van groot politiek belang. Goede scholen en ziekenhuizen, schoon drinkwater en veilige en betrouwbare vervoers- en energievoorzieningen zijn slechts enkele elementen die in de meeste definities van hoge levensstandaard terug te vinden zijn. De PSE-Fractie in het Europees Parlement vindt dat het hoog tijd is voor maatregelen om de publieke diensten in de gehele Europese Unie veilig te stellen, te waarborgen en te verbeteren.

Het belang van publieke diensten

Publieke diensten vormen niet alleen een essentieel element van de kwaliteit van leven van individuele burgers, maar spelen ook een sleutelrol binnen de centrale EU-strategie van Lissabon. Die strategie wil de sterke kanten van het Europese sociale en economische model verder uitbouwen om de meest dynamische, samenhangende en duurzame economie ter wereld tot stand te brengen. Publieke diensten van goede kwaliteit kunnen bijdragen aan het voorkomen van economische stagnatie, sociale uitsluiting en sociaal isolement, aan het versterken van de sociale en territoriale cohesie en ze kunnen de werking van de Europese interne markt en zijn externe concurrentievermogen verbeteren.

Publieke diensten van hoge kwaliteit (dat wil zeggen open en transparante diensten die voor iedereen toegankelijk zijn) vormen daarom een essentieel onderdeel van het Europese samenlevingsmodel. Marktwerking is niet afdoende om publieke diensten van de nodige kwaliteit te garanderen. Daarom houden overheidsinstanties op allerlei niveaus zich bezig met het verlenen, reguleren, organiseren en/of (in uiteenlopende mate) financieren en ondersteunen van zulke diensten. Het is niet aan de EU om zich met de daadwerkelijke verlening van dergelijke diensten te bemoeien, maar wel om een wettelijk kader te scheppen dat overheidsinstanties op alle niveaus in de gelegenheid stelt er zelf voor te zorgen dat deze diensten worden verricht op een wijze waarmee het algemeen belang gediend is. Daarnaast is voor de EU een rol weggelegd bij het waarborgen van adequate normen die in de gehele Unie gelden, zodat een goede publieke dienstverlening een tastbaar voordeel van Europees burgerschap vormt.

Verschillende nationale tradities

Overall in Europa wordt goede publieke dienstverlening als essentieel element van een geciviliseerde samenleving beschouwd. Desalniettemin is er sprake van sterk uiteenlopende nationale tradities met betrekking tot de vraag welke dienst op welke wijze door welke instantie wordt verricht. Dat leidt tot misverstanden en verwarring over de definitie van publieke diensten en tot een gebrek aan animo om zelfs maar te proberen gemeenschappelijke Europese criteria en richtsnoeren te ontwikkelen.

Nationale, regionale en lokale autoriteiten hechten aan de autonomie om hun eigen beleid voor hun eigen burgers te bepalen. In de praktijk worden zij echter vaak geconfronteerd met interventies van de kant van de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, die hun activiteiten vanuit het oogpunt van de Europese regelgeving inzake de interne markt beoordelen. Zo worden bijvoorbeeld kruissubsidies in strijd geacht met de regels voor staatssteun, worden zware verplichtingen op het gebied van het openbaar

aanbesteden van overheidsopdrachten opgelegd of worden sommige verplichtingen vanuit het algemeen belang tot belemmeringen voor de Europese interne markt bestempeld.

De ervaring leert dat er geen doeltreffende garanties voor lokale autonomie bestaan, en dat het schort aan de nodige rechtszekerheid voor openbare nutsbedrijven, overheidsinstanties, particuliere ondernemingen en gebruikers van publieke diensten. Dit zijn de centrale problemen waar een Europees wetgevingskader een antwoord op moet geven.

Wat zijn publieke diensten? Een wirwar van wetgeving en jargon

Niet iedereen bedoelt hetzelfde met “publieke diensten”. Sommigen beschouwen publieke diensten als diensten die door de publieke sector worden verricht of gefinancierd; voor anderen is het belangrijkste criterium of diensten “in het algemeen belang” worden verricht. En dat zijn niet de enige definities die in dit ingewikkelde debat voor verwarring kunnen zorgen.

In het voorstel voor een wetgevingskader van de PES-Fractie spreken wij van “diensten van algemeen belang” (DAB), omdat wij ons willen bezighouden met diensten waarbij sprake is van een breder publiek belang bij hun beschikbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid, ongeacht het feit of zij al dan niet in overheidshanden zijn. En in lijn met artikel 16 van het EG-Verdrag hebben wij het ook over “diensten van algemeen economisch belang” (DAEB), dat wil zeggen diensten die de sterkste raakvlakken hebben met de Europese regelgeving inzake de interne markt.

De gedachte achter artikel 16 is om onderscheid te maken tussen diensten die vanwege hun economische karakter de werking van de interne markt kunnen beïnvloeden en diensten waarvoor dit niet geldt. Niet-economische diensten, zoals politie of justitie, worden als aangelegenheden beschouwd die volledig onder de verantwoordelijkheid van (sub)nationale overheden vallen en waarvoor de EU geen bevoegdheid heeft. Helaas geeft de huidige EU-wetgeving niet precies aan hoe diensten van algemeen economisch belang van diensten van algemeen belang en andere diensten kunnen worden onderscheiden. Dit betekent dat het in concrete gevallen onduidelijk is of en in welke mate de EU-regels inzake de interne markt van toepassing zijn.

Een kaderrichtlijn van de EU moet dat verhelderen om de lokale autonomie en het subsidiariteitsbeginsel te waarborgen, door de verhouding af te bakenen tussen enerzijds de regels inzake de interne markt en anderzijds het algemeen belang bij het verrichten van publieke diensten die een significante economische dimensie hebben en van

invloed kunnen zijn op de werking van de interne markt. Overeenkomstig het taalgebruik van het EG-Verdrag zullen wij deze diensten als diensten van algemeen economisch belang aanduiden.

Verwarring en onduidelijkheid in de bestaande wetgeving

Hoewel het voorgestelde Grondwettelijk Verdrag, zodra dit geratificeerd zou zijn, meer constitutionele waarborgen zou bieden voor diensten van algemeen belang, zorgt de huidige in de loop der jaren gegroeide gedetailleerde wetgeving in de praktijk voor grote onzekerheid. In het Verdrag zijn immers alleen de algemene beginselen vastgesteld die op publieke diensten van toepassing zijn¹, terwijl er daartegenover een veelheid van specifieke Europese rechtsvoorschriften bestaat om de Verdragsbepalingen inzake de interne markt te interpreteren en de tenuitvoerlegging daarvan te regelen.

Het is niet duidelijk in welke mate diensten van algemeen belang of van algemeen economisch belang onder bijvoorbeeld het mededingingsrecht, de wetgeving inzake de interne markt of de regels met betrekking tot subsidies of overheidsopdrachten vallen. Het recht ontwikkelt zich langs de vaak onvoorspelbare kronkelwegen van de beslissingen van de Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Bovendien werden bij de liberalisering van de verschillende sectoren van openbare dienstverlening (telecommunicatie, post, energie, spoorwegen) door de jaren heen telkens andere regels toegepast, wat de juridische complexiteit en rechtsonzekerheid nog heeft vergroot.

Diverse uitspraken van het Hof hebben organisatie- en financieringskeuzes van lokale overheden in twijfel gesteld. Dit was in het bijzonder het geval voor een busdienst in een Duits kanton (Altmark-arrest), en voor energiediensten en gemeentelijke verwarmingsdiensten in een aantal Italiaanse districten (Conane- en Teckal-arresten). De Commissie heeft op haar beurt zaken gestart tegen diverse lidstaten om de uitvoering van lokale diensten in eigen beheer te betwisten, zoals musea (Duitsland), ambulancediensten (Toscane) of waterbehandeling (Hamburg).

In het vacuüm achtergelaten door de Europese wetgever, bepaalt het Hof van Justitie zodoende door jurisprudentie de regels die gelden op het gebied van financiering, uitvoering en delegatie, concessie, publiek-private samenwerking en organisatie van semi-publieke bedrijven, voor lokale publieke diensten, ten koste van de keuzes die gekozen lokale autoriteiten maken conform het mandaat dat ze van de burgers hebben gekregen.

¹ Die beginselen behelzen algemeen gesproken dat de EU en de lidstaten de voorwaarden moeten scheppen waaronder aanbieders van zogenaamde "diensten van algemeen economisch belang" (zie het volgende hoofdstuk) de hun opgedragen openbardienstverplichtingen kunnen vervullen.

Zonder een duidelijk wetgevingskader zijn de financiering en het beheer van openbare diensten in Europa in grote mate afhankelijk van de onvoorspelbare ontwikkeling van de rechtspraak en de interpretaties van de jurisprudentie. Het groenboek en het witboek inzake diensten van algemeen belang en de mededeling over sociale diensten van algemeen belang² die onlangs door de Commissie werden voorgelegd, waren een teleurstelling voor diegenen die op een nieuwe, solidere juridische basis voor publieke diensten hadden gehoopt. In deze documenten van de Commissie worden namelijk geen uitspraken gedaan over wat een Europees wetgevingskader voor publieke diensten zou moeten inhouden.

Ons pleidooi: een stevige wettelijke basis voor Europa's publieke diensten

Om diensten van algemeen belang te borgen en een eind te maken aan de heersende rechtsonzekerheid heeft Europa onverwijd en in combinatie met de algemene dienstenrichtlijn waaraan nu gewerkt wordt, een algemeen Europees wetgevingskader voor publieke diensten nodig dat de bestaande sectorale en nationale bepalingen aanvult en dat wordt opgesteld op basis van een gezamenlijk besluitvormingsproces met het Europees Parlement.

Het nieuwe wetgevingskader moet:

- de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de EU en de lidstaten verduidelijken;
- criteria introduceren voor een duidelijker onderscheid tussen diensten van algemeen 'economisch' en 'niet-economisch' belang, waarop verschillende rechtsvoorschriften van toepassing dienen te zijn;
- de soevereiniteit van lokale autoriteiten verzekeren bij de opzet en het beheer van de openbare diensten waarvoor zij verantwoordelijk zijn;
- het recht van burgers op lokale inbreng garanderen, waarborgen dat hun behoeften, eisen en problemen snel en rechtstreeks worden onderzocht en dat hun consumenten- en burgerrechten beschermd worden;
- de behoefte aan specifieke sectorale wetgeving voor sommige diensten respecteren en een duidelijk verband leggen met dergelijke wetgeving én met de dienstenrichtlijn die thans in het Parlement wordt behandeld;
- respect garanderen voor de beginselen van transparantie, openheid, solidariteit, hoge kwaliteit van de diensten, universaliteit, gelijke toegang, partnerschap met de burgermaatschappij, medezeggenschap van werknemers en een rol voor de tertiaire sector;
- de beginselen verduidelijken die voor de financiering van openbare diensten gelden.

² COM (2003) 270, COM (2004) 374, COM (2006) 177.

De concrete definitie, formulering, organisatie en financiering van zowel economische als niet-economische diensten van algemeen belang moet aan de lidstaten en hun regionale en lokale autoriteiten worden overgelaten. De PES-Fractie staat een model voor dat, binnen voornoemde normen en criteria, ruimte biedt voor een zo groot mogelijke verscheidenheid aan oplossingen voor het verrichten van diensten op lokaal niveau in overeenstemming met de lokale behoeften.

Een uitweg uit de impasse – een ontwerpkaderrichtlijn

Ondanks herhaaldelijke oproepen van het Europees Parlement en van de Europese Raad van Barcelona van 2002 heeft de Commissie nog steeds geen wetsvoorstellen gedaan op het gebied van diensten van algemeen belang en van algemeen economisch belang. De Commissie heeft het indienen van dergelijke voorstellen telkens uitgesteld. Het zou te ingewikkeld zijn; een richtlijn zou niet alle problemen kunnen aanpakken en geen rekening kunnen houden met de sterk uiteenlopende nationale tradities op dit gebied. In werkelijkheid houdt de Commissie er een beperkte, neoliberale agenda op na: zij heeft geen boodschap aan wetgeving die grenzen stelt aan de heerschappij van de markt. Publieke dienstverlening heeft voor de Commissie geen prioriteit.

Het wordt tijd om de confrontatie aan te gaan. De Commissie beweert dat het onmogelijk zou zijn een richtlijn voor diensten van algemeen belang op te stellen. Het is de PES-Fractie gelukt zo'n voorstel op tafel te krijgen. Vorig jaar september heeft de fractie een groep onafhankelijke deskundigen³ samengesteld om een Europese kaderrichtlijn inzake publieke diensten uit te werken. Wij hebben tevens een breed scala aan organisaties die dienstverleners, openbaar bestuur en dienstengebruikers vertegenwoordigen uitgenodigd om hun inbreng aan de werkzaamheden van die groep deskundigen te geven⁴. De groep kwam drie keer bijeen, samen met de deelnemende organisaties, en presenteerde in februari 2006 tijdens een door de PES-Fractie georganiseerd seminar een eerste ontwerp ter discussie.

De groep heeft vervolgens met ondersteuning van externe juridische adviseurs de ontwerpkaderrichtlijn afgerond die in dit document wordt gepresenteerd.

³ Tot de groep behoorden professor Stéphane Rodrigues (hoogleraar aan de universiteit van Parijs I en advocaat bij Lallemand & Legros), Jean-François Auby (juridisch adviseur voor lokale openbare diensten, Frankrijk), Jens Lattmann (juridisch adviseur Deutscher Städtetag, Duitsland), Per Klok (senior internationaal adviseur voor de LO, Denemarken) en professor Giuseppe Pericu (jurist en burgemeester van Genua, Italië).

Ons ontwerp probeert rekening te houden met de belangen van alle betrokkenen: het openbaar bestuur, publieke dienstverleners, particuliere ondernemingen en burgers. De richtlijn is neutraal ten aanzien van de grootte van de desbetreffende publieke sectoren, ten aanzien van de sectoren onderling, ten aanzien van particuliere of in-house overheidsdienstverlening en ten aanzien van verschillende nationale of lokale keuzes met betrekking tot de aard en kwaliteit van de verrichte diensten. De richtlijn biedt slechts een aantal 'spelregels' op grond waarvan de nationale, regionale en lokale autoriteiten kunnen opereren zonder onnodige bemoeienis van Brussel. Tegelijkertijd zijn waarborgen ingebouwd om te voorkomen dat deze nationale en lokale bevoegdheden voor protectionistische doeleinden worden misbruikt.

Parlementen, openbaar bestuur, dienstverleners, burgers: samen aan verandering werken

De PES-Fractie voert haar campagne voor een duidelijk wetgevingskader inzake openbare diensten op twee fronten:

In het Europees Parlement was een lid van de PES-Fractie, Bernhard Rapkay, rapporteur voor het parlementaire verslag over publieke diensten dat in september 2006 door het EP werd aangenomen. Het verslag-Rapkay biedt de mogelijkheid om binnen het Parlement meer ondersteuning te krijgen.

Parallel aan het verslag-Rapkay zal de fractie het eigen PES ontwerp-wetgevingsvoorstel als middel gebruiken om de druk op de Commissie en de Raad op te voeren en een bredere coalitie van belanghebbenden te mobiliseren.

De Commissie heeft beloofd uiterlijk eind 2006 op het verslag-Rapkay te reageren, zodat wij slechts een paar maanden de tijd hebben om de Commissie ertoe te bewegen om die reactie te laten bestaan uit het indienen van een bevredigend wetgevingsvoorstel.

De in het voorgaande uiteengezette doelstellingen: rechtszekerheid, lokale autonomie, versterking van rechten voor burgers en gebruikers van publieke diensten worden in heel Europa breed gedeeld door allen die belang hebben bij een goede publieke dienstverlening. In het afgelopen jaar hebben wij vele contacten gelegd en discussies gevoerd

⁴ Europese Commissie, Europees Economisch en Sociaal Comité, Comité van de Regio's, European Federation of Public Service Unions (EPSU), European Liaison Committee on Services of General Interest (CELSIG), Council of European Municipalities and Regions (CEMR), International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC) en het European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (CEEP).

en daarbij werden wij telkens weer gesterkt in onze overtuiging dat er dringend behoefte bestaat aan een verduidelijking van de wetgeving. De publicatie van deze ontwerprichtlijn is een eerste aanzet tot een onstuitbare vernieuwingscampagne waarvoor gebruikers, dienstverleners, openbare instanties en gekozen volksvertegenwoordigers op alle niveaus de handen ineenslaan.

De PES-Fractie roept de Europese Raad en de Commissie op om eindelijk te doen wat het Europees Parlement en de Europese Raad ze herhaaldelijk gevraagd heeft: formele wetgevingsvoorstellen in te dienen bij het Parlement en de Raad. Dan zullen wij vervolgens aantonen dat er brede ondersteuning voor een dergelijke maatregel is. Wij roepen de Raad op zijn bereidheid te tonen om overeenstemming te bereiken over een doeltreffend Europees wetgevingskader voor openbare diensten.

De PES-Fractie benadert alle organisaties waarmee wij tot dusverre hebben samengewerkt met dit document, alsook alle andere belangrijke stakeholders en de andere fracties in het Europees Parlement en de nationale parlementen van de lidstaten. De PES-Fractie ziet het ontwerp-wetgevingsvoorstel als aanknopingspunt voor een breder debat. Wij stellen elk commentaar en andere soorten feedback op prijs. In de komende maanden zullen wij directe bilaterale gesprekken met leden van de nationale parlementen en met geïnteresseerde organisaties voeren. We zullen bijeenkomsten organiseren met allen die de aanzet willen geven tot een Europees wetgevingskader inzake publieke diensten. Wij willen naar opmerkingen uit alle politieke richtingen luisteren en met anderen samen werken bij het opstellen van een herziene, door brede kringen gesteunde gemeenschappelijke tekst, en een gezamenlijke lijn. We willen zoveel mogelijk samenwerken om de druk op de Commissie op te voeren, opdat deze eindelijk met wetgevingsvoorstellen komt, alsook op de Raad, opdat deze samen met het Parlement werkt om tot een wetgevingskader te besluiten dat aan onze gemeenschappelijke doelstellingen beantwoordt.

We hebben lang genoeg gewacht. Het wordt tijd dat de Commissie en de Raad in actie komen.

De PES-Fractie van het Europees Parlement

Brussel, november 2006

Voorstel voor een kader- richtlijn inzake diensten van algemeen economisch belang

Preambule

Het Europees Parlement
en de Raad van ministers,
gezien het Verdrag tot
oprichting van de Europese
Gemeenschap, met name
artikelen 16, 86, 95 en 295
daarvan,

gezien het voorstel van de Commissie,
gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité,
gezien het advies van het Comité van de Regio's,
volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van
de Europese Gemeenschap,
overwegende hetgeen volgt:

(1)¹ In het kader van de strategie van Lissabon, die er vooral op is gericht de interne markt voor diensten te consolideren, moet bijzondere aandacht worden besteed aan de specifieke categorie diensten die door de diensten van algemeen belang wordt gevormd, d.w.z. diensten die in het kader van een regeling voor openbare- of universeledienstverplichtingen onder het toezicht van een bevoegde overheidsinstantie staan.

(2) Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds marktgerichte en voornamelijk door de gebruikers gefinancierde diensten van algemeen belang, die in het EG-Verdrag als diensten van algemeen economisch belang (DAEB) worden bestempeld, en anderzijds niet-marktgerichte en hoofdzakelijk door publieke of maatschappelijke middelen gefinancierde diensten, die als diensten van niet-economisch algemeen belang (DNEAB) kunnen worden beschouwd, zoals diensten van algemeen belang die uitsluitend sociale of aan de overheid voorbehouden functies vervullen.

(3) Artikel 16 erkent de specifieke plaats die de diensten van algemeen economisch belang in de gemeenschappelijke waarden van de Unie innemen, alsook de rol die zij bij het bevorderen van sociale en territoriale samenhang vervullen. Deze diensten dragen bij aan de verwezenlijking van de fundamentele doelstellingen van de taak van de Gemeenschap zoals die in artikel 2 van het Verdrag zijn neergelegd: het bevorderen van een harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van economische activiteiten, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, een hoge graad van concurrentievermogen en convergentie van economische prestaties, een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, en economische en sociale samenhang en solidariteit tussen de lidstaten.

¹ Overweging 1 t/m 9 hebben voornamelijk ten doel de inhoud van het voorstel voor een richtlijn te omlijnen door de invoering daarvan te rechtvaardigen onder verwijzing naar de in artikel 16 van het EG-Verdrag genoemde opdracht van zowel de lidstaten als de Gemeenschapsinstellingen om de doeltreffende werking van de diensten van algemeen economisch belang op de interne markt te waarborgen. Bovendien wordt in overweging 1 en 2 een definitie van DAEB en DNEAB gegeven.

(4) Artikel 16 van het Verdrag stelt tevens vast dat de Europese Gemeenschap en de lidstaten er, in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden, zorg voor dragen dat de diensten van algemeen economisch belang functioneren op basis van beginselen en voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen.

(5) De aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Verklaring nr. 13 stipuleert dat het Verdrag ten uitvoer moet worden gelegd *“met volledige inachtneming van de jurisprudentie van het Hof van Justitie, onder meer wat de beginselen van gelijke behandeling, kwaliteit en continuïteit van deze diensten betreft”*.

(6) Teneinde deze jurisprudentie te kunnen vaststellen en aanvullen en aldus aan de vereisten van artikel 16 van het Verdrag te voldoen en teneinde rechtszekerheid te scheppen voor ondernemingen die met het uitvoeren van diensten van algemeen economisch belang belast zijn, alsook voor de burgers die daarvan gebruikmaken, is het noodzakelijk om in deze richtlijn de algemene beginselen van en de gemeenschappelijke voorwaarden voor het functioneren van deze diensten te consolideren en te verduidelijken.

(7) Deze consolidatie en verduidelijking zijn des te noodzakelijker omdat zij bijdragen aan de versterking van het in artikel 36 van het Handvest van grondrechten van de Europese Unie vastgestelde recht van de individuele burger op toegang tot diensten van algemeen belang, in overeenstemming vooral met het solidariteitsbeginsel en meer algemeen met het vaste streven om alle in het Handvest verankerde rechten en vrijheden te eerbiedigen.

(8) De diversiteit van sectorspecifieke teksten over de openstelling van de interne markt voor diensten van algemeen economisch belang heeft geleid tot een zekere verwarring, om niet te zeggen conceptuele tegenstrijdigheden, die aanleiding geven tot geschillen en rechtszaken. Om aan deze verwarring een einde te maken moet een horizontaal wetgevingskader worden ingevoerd dat gemeenschappelijke concepten en beginselen benoemt en bekrachtigt, om de juridische omgeving voor sectorspecifieke wetgeving met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang te verbeteren, om voor grotere rechtszekerheid te zorgen ten behoeve van nationale, regionale en lokale overheidsinstanties en om een overzichtelijker situatie te scheppen voor de burgers en voor ondernemingen die met het beheer of de uitvoering van dergelijke diensten belast zijn.

(9) Deze richtlijn beoogt de toepassing van de regels van de interne markt en de regels inzake concurrentie op het gebied van diensten van algemeen economisch belang aan te vullen met gemeenschappelijke

regels die de bescherming van het algemeen belang en de tevredenheid van de gebruikers en consumenten van deze diensten garanderen. Deze richtlijn zal artikel 86, lid 2 van het Verdrag derhalve zowel volgens de letter als naar de geest volledig respecteren. Dit artikel bepaalt dat ondernemingen die belast zijn met het uitvoeren van diensten van algemeen economisch belang onder de regels van dit Verdrag vallen, met name onder de mededingingsregels, voorzover de toepassing daarvan *“de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet hindert”*. In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de bedoeling van deze bepaling, zoals het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft onderstreept, is om *“het belang van de lidstaten om bepaalde ondernemingen, met name in de publieke sector, te benutten als instrument van economisch of sociaal beleid, [...] te verzoenen met het belang van de Gemeenschap bij de naleving van de mededingingsregels en het behoud van de eenheid van de gemeenschappelijke markt”*, en dat de voorwaarden voor de toepassing van die bepaling erop zijn gericht ondernemingen die belast zijn met het uitvoeren van diensten van algemeen economisch belang in staat te stellen de hun toevertrouwde taken te vervullen zonder door de regels van het Verdrag, in feite of in rechte, te worden belemmerd en zonder de ontwikkeling van het handelsverkeer te beïnvloeden in een mate die strijdig is met de belangen van de Gemeenschap.

(10)² Deze richtlijn is van toepassing op alle overheidsinstanties of door een overheidsinstantie gemachtigde entiteiten wanneer die instantie openbaardienstverplichtingen voorschrijft voor het verrichten van specifieke taken die kunnen worden toevertrouwd aan ondernemingen die belast zijn met het uitvoeren van diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 16 en artikel 86, lid 2 van het Verdrag.

(11) Deze richtlijn is niet van toepassing op diensten van algemeen belang die geen economisch karakter hebben en die niet voor mededinging openstaan; de richtlijn geldt alleen voor ondernemingen die belast zijn met het uitvoeren van een dienst van economisch algemeen belang.

(12)³ Deze richtlijn laat onverlet de sectorspecifieke communautaire wetgeving waarin de regels die van toepassing zijn op diensten van algemeen economisch belang zijn voorgeschreven teneinde rekening te houden met de specifieke kenmerken van de betrokken sectoren. Niettemin maakt deze richtlijn het nodig dat in het geval van voorstellen van de Commissie tot wijziging van een van die sectorale instrumenten

² Overweging 10 en 11 hebben betrekking op het toepassingsgebied van de richtlijn zoals in artikel 2 van de tekst is beschreven en onder verwijzing naar de definities in artikel 3 van de tekst.

³ Overweging 12 heeft betrekking op de verbanden tussen deze richtlijn en andere bestaande bepalingen in de secundaire communautaire wetgeving, zoals in artikel 5 van de tekst uiteen is gezet.

of tot invoering van een nieuw instrument op het gebied van diensten van algemeen economisch belang, van tevoren een analyse wordt uitgevoerd van het effect van de bepalingen van deze richtlijn voor het uitvoeren van diensten van algemeen economisch belang.

(13)⁴ Deze richtlijn laat de regulering van diensten van algemeen economisch belang onverlet, in overeenstemming met de verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Europese Gemeenschap en de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (artikel 5 van het Verdrag). In dit verband hebben, zoals het Hof van Justitie heeft onderstreept, “de lidstaten ruime beslissingsbevoegdheid om te bepalen wat zij diensten van algemeen economisch belang vinden”. Hun definitie daarvan kan door het communautaire recht alleen in het geval van duidelijke fouten ter discussie worden gesteld. De beslissingsbevoegdheid van de lidstaten heeft betrekking op zowel de definitie van diensten van algemeen economisch belang als op de methode voor de toewijzing van dergelijke diensten. In dit verband moet erop worden gewezen dat de communautaire jurisprudentie stipuleert dat “noch de tekst van artikel 86, lid 2 van het EG-Verdrag noch de Europese jurisprudentie inzake deze bepaling impliceert dat een taak van algemeen belang alleen via een aanbestedingsprocedure zou kunnen worden toegewezen aan een exploitant”.

(14) Deze richtlijn zal op een neutrale manier worden geïmplementeerd overeenkomstig artikel 295 van het Verdrag onverlet het publieke of private karakter van de uitvoering van de diensten van algemeen economisch belang, en moedigt de lidstaten niet aan dergelijke diensten te liberaliseren. In dit verband is de richtlijn erop gericht diversiteit in beheersvormen en partnerschappen tussen publieke autoriteiten op nationaal en lokaal niveau, dienstverleners, sociale partners en gebruikers en consumenten te stimuleren, in overeenstemming met de bevoegdheid van de lidstaten om deze diensten te verzorgen en de uitvoering ervan te garanderen.

(15) Om aanbieders van diensten van algemeen economisch belang in staat te stellen zich van hun taken te kwijten stelt deze richtlijn de voor de financiering van deze diensten gemeenschappelijke minimumeisen vast, onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten met betrekking tot de financiering daarvan. Bij de implementatie daarvan moeten de lidstaten rekening houden met de beschikking van de Commissie nr. C(2005)2673 van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van

⁴ Overweging 13 t/m 15 handelen over de bevoegdheidsgebieden van respectievelijk de lidstaten en de Europese Gemeenschap betreffende de definitie, de uitbesteding, het beheer en de financiering van diensten van algemeen economisch belang, zoals in artikel 4 van de tekst is toegelicht.

compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend⁵.

(16)⁶ Deze richtlijn draagt bij aan de tenuitvoerlegging van de prioriteiten van het Gemeenschapsbeleid met het oog op “betere wetgeving” en is erop gericht de economieën van de lidstaten nog concurrerender te maken. De richtlijn heeft ten doel de mechanismen voor de evaluatie van en het toezicht op de diensten van algemeen economisch belang te verbeteren, met name betreffende de in de richtlijn vastgelegde gedeelde beginselen en voorwaarden voor de uitvoering, waarbij het oogmerk er steeds in bestaat de algehele kwaliteit van de aan de burgers en gebruikers geleverde diensten te verbeteren. De met het oog hierop vastgestelde evaluatieprocedure kan worden gebruikt als basis voor het ontwikkelen van communautaire kwaliteitsnormen voor diensten van algemeen economische belang waarvan de activiteiten invloed hebben op de ontwikkeling van het handelsverkeer tussen de lidstaten.

(17) Op deze wijze draagt deze richtlijn tevens bij aan de verwezenlijking van de Gemeenschapsdoelstelling van een hoger niveau van consumentenbescherming door ervoor te zorgen dat degenen die van diensten van algemeen economisch belang profiteren en deze gebruiken erop kunnen rekenen dat hun recht op informatie wordt versterkt, dat naar behoren rekening wordt gehouden met hun economische belangen en dat hun claimrecht doeltreffend wordt erkend ingeval niet wordt voldaan aan de bij deze richtlijn vastgestelde gemeenschappelijke beginselen.

⁵ PB L 312 van 29 november 2005.

⁶ Overweging 16 en 17 formuleren en motiveren de bepalingen van de richtlijn met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang en de bescherming van de consumenten van dergelijke diensten.

hebben de volgende richtlijn vastgesteld:

HOOFDSTUK I7

ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 – Onderwerp

Deze richtlijn stelt de algemene beginselen en gepaste voorwaarden vast voor het soepel functioneren van diensten van algemeen economisch belang in de interne markt en draagt aldus bij aan een goede toegankelijkheid en een hoog kwaliteitsniveau voor de gebruikers van deze diensten, en aan een grotere rechtszekerheid voor nationale, regionale en lokale overheden en voor ondernemingen die met de uitvoering van deze diensten belast zijn.

De in lid 1 van dit artikel genoemde beginselen en voorwaarden hebben met name betrekking op de regels voor de uitvoering, het beheer, de controle, de evaluatie en de financiering van diensten van algemeen economisch belang.

Artikel 2 – Toepassingsgebied

Deze richtlijn is van toepassing op diensten van algemeen economisch belang in alle gevallen waarin een bevoegde autoriteit op nationaal,

⁷ In dit hoofdstuk worden de soorten diensten behandeld die onder deze richtlijn vallen, namelijk diensten van algemeen economisch belang. Het definieert het onderwerp van deze richtlijn door de algemene beginselen en gepaste voorwaarden voor het soepel functioneren van deze diensten in de interne markt vast te stellen. Bovendien worden alle definities die worden gebruikt bij de toepassing en de interpretatie van de richtlijn in dit hoofdstuk, in artikel 3, gegeven, met inbegrip van de gemeenschappelijke beginselen voor de uitvoering van die diensten, die in een apart hoofdstuk worden uitgewerkt. De voorgestelde definities zijn hoofdzakelijk ontleend aan communautaire jurisprudentie (met name de arresten Corbeau, Gemeente Almelo en EDF/GDF) en aan secundaire communautaire wetgeving die ofwel reeds van kracht is (met name de elektriciteits-, de gas- en de postrichtlijnen) of nog goedgekeurd moet worden (voorstel voor een verordening inzake het openbaar reizigersvervoer). Bovendien wordt in artikel 4 duidelijk gemaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan het subsidiariteitsbeginsel en dat het aan de lidstaten is deze diensten te definiëren en te bepalen hoe deze moeten worden georganiseerd, gereguleerd en gefinancierd. Artikel 4 onderstreept evenwel dat op Europees niveau de bevoegdheid bestaat om in het belang van de interne markt en de consumenten een regeling voor openbare- en universele dienstverplichtingen vast te stellen en het behoorlijk functioneren van grensoverschrijdende diensten in dit opzicht te garanderen. Ten slotte maakt artikel 5 duidelijk dat deze horizontale richtlijn niet de plaats zal innemen van enig sectoraal instrument op dit gebied, maar dat bepalingen van de dienstenrichtlijn die met dit voorstel onverenigbaar zijn, niet van toepassing zullen zijn op diensten van algemeen economisch belang.

regionaal, lokaal of communautair niveau openbare- of universele dienstverplichtingen oplegt aan een dienstverlener die een economische activiteit verricht.

Artikel 3 – Definities

In het kader van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) **“toegankelijkheid”**: het recht om gebruik te maken van een bepaalde dienst binnen een bepaald gebied, ongeacht de locatie daarvan, in overeenstemming met de voorwaarden die voor de specifieke sector gelden waar deze dienst aangeboden en geleverd wordt; en, waar nodig, het recht op toegang tot een infrastructuur of een netwerk die door één enkele exploitant worden aangeboden en essentieel zijn voor de levering van die bepaalde dienst.
- b) **“economische activiteit”**: iedere daadwerkelijke activiteit die erin bestaat op een bepaalde markt goederen of diensten aan te bieden die beantwoorden aan een bepaalde vraag.
- c) **“aanpassingsvermogen”**: het vermogen van dienstverleners om een dienst te ontwikkelen in overeenstemming met de economische en technologische ontwikkelingen binnen de context waarin deze dienst wordt geleverd.
- d) **“bevoegde overheidsinstantie”**: iedere communautaire, nationale, regionale of lokale overheidsinstantie die bevoegd is openbare dienstverplichtingen met betrekking tot een bepaalde dienst te specificeren en deze verplichtingen aan dienstverleners op te leggen.
- e) **“betaalbaarheid”**: een redelijke, transparante, niet-discriminerende, gemakkelijk en duidelijk vergelijkbare prijs voor de levering van een dienst.
- f) **“vergoeding voor openbardienstverlening”**: elk voordeel (met name financieel) dat direct of indirect door een overheid uit overheidsmiddelen wordt verleend tijdens of ten behoeve van de periode waarin de openbardienstverplichtingen worden vervuld.
- g) **“continuïteit van de dienstverlening”**: permanente verlening van een dienst aan het publiek onder de door de bevoegde overheidsinstantie bepaalde voorwaarden.
- h) **“openbardienstcontract”**: een besluit met kracht van wet ter bevestiging van een overeenkomst tussen een bevoegde overheid en een onderneming waarover de bevoegde overheid niet een soortgelijke zeggenschap heeft als over haar eigen diensten, om deze onderneming met het beheer en de uitvoering van een dienst van algemeen

economisch belang te belasten; hiertoe behoren met name concessie- en associatieovereenkomsten, of publiek-private partnerschappen of stichtingen:

- waar sprake is van een afzonderlijk wetgevings- of regelgevingsbesluit, of
 - waarbij voorwaarden gelden waaronder de bevoegde overheidsinstantie zelf het rechtstreekse beheer van de dienst overneemt.
- i) “**exclusief of bijzonder recht**”: een categorie rechten als beschreven in Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie van 25 juni 1980, zoals gewijzigd, betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lid-Staten en openbare bedrijven.
- j) “**duurzaamheid**”: eigenschap van een vorm van beheer of levering van een dienst met betrekking tot respect voor het milieu door middel van een verantwoord gebruik van natuurlijke hulpbronnen teneinde deze op lange termijn te kunnen beheren.
- k) “**gelijke behandeling**”: het recht om gebruik te maken van een dienst onder voorwaarden die niet tussen vergelijkbare categorieën gebruikers discrimineren.
- l) “**vergoedingenfonds voor openbare dienstverlening**”: een door de bevoegde overheidsinstantie opgericht orgaan dat ten doel heeft de financiering van een dienst van algemeen economisch belang te verzorgen, onafhankelijk van de begunstigden en gefinancierd door de exploitanten op de markt waaraan de exploitant en/of verlener van deze dienst deelneemt.
- m) “**openbare dienstverplichtingen**”: specifieke verplichtingen die een bevoegde overheidsinstantie mag opleggen aan dienstverleners teneinde te waarborgen dat wordt voldaan aan doelstellingen van algemeen belang die vooraf door de overheid uitdrukkelijk in een administratieve maatregel zijn vastgelegd.
- n) “**langetermijnplanning**”: langetermijnplanning en organisatie van de productie- en/of leverings- en/of vervoerscapaciteit van ondernemingen die met een dienst van algemeen economisch belang belast zijn, teneinde aan de vraag van het netwerk waarop deze dienstverlening berust te kunnen voldoen en te waarborgen dat consumenten van deze dienst van levering verzekerd zijn.
- o) “**gedefinieerde kwaliteit**”: een vooraf door een bevoegde overheidsinstantie gedefinieerde kwaliteit in overeenstemming met eventuele door de Europese Gemeenschap uitgewerkte normen

- p) **“regime van openbare dienstverplichtingen”**: alle bindende regels die een lidstaat of de Europese Gemeenschap hebben vastgesteld met betrekking tot de openbare dienstverplichtingen waaraan de exploitant of verlener van een dienst van algemeen economisch belang moet voldoen.
- q) **“universele dienstregeling”**: het regime van openbare dienstverplichtingen die de Europese Gemeenschap heeft vastgesteld met het oog op het verzekeren van universaliteit van bepaalde diensten van algemeen economisch belang .
- r) **“zekerheid”**: zowel de voorzieningszekerheid van een dienst als de technische zekerheid waaraan de dienstverlening en, zo mogelijk, het functioneren van het netwerk waarop deze dienstverlening berust, moeten voldoen.
- s) **“voorzieningszekerheid”**: het vermogen van een dienstverlener op het gebied van energie om deze dienst aan de gebruikers te verlenen in overeenstemming met de door een bevoegde overheidsinstantie vooraf gedefinieerde continuïteitsvoorwaarden.
- t) **“dienst van algemeen economisch belang”**: een marktgerichte dienstenactiviteit, die hoofdzakelijk door de gebruikers van die dienst wordt gefinancierd en binnen het kader van een regeling voor openbare- of universele dienstverplichtingen onder de verantwoordelijkheid van een bevoegde overheidsinstantie valt.
- u) **“universele dienst”**: een dienst die aan de universaliteitsvereiste voldoet.
- v) **“universaliteit”**: het recht om binnen een ruim bepaalde geografische ruimte gebruik te kunnen maken van een betaalbare dienst van een gedefinieerde kwaliteit.
- w) **“gebruiker”**: afnemer of consument van een dienst van algemeen belang of een dienst van algemeen economisch belang.

Artikel 4 – Gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten en de Europese Gemeenschap

1. De bevoegde overheidsinstanties van de lidstaten hebben de vrijheid om te bepalen wat zij diensten van algemeen economisch belang vinden. Ook hebben zij ruime beslissingsbevoegdheid wat betreft de organisatie, regulering en financiering van deze diensten, op voorwaarde dat zij voldoen aan de definities en beginselen die in deze richtlijn zijn vastgelegd en dat het regime dat op deze diensten van toepassing is het handelsverkeer tussen de lidstaten niet beïnvloedt op een manier die in strijd is met de belangen van de Gemeenschap en verder gaat dan nodig is voor de goede werking van deze diensten.
2. De in dit artikel beschreven bevoegdheid van de lidstaten laat de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap onverlet om, voorzover noodzakelijk, in het belang van de interne markt en van de consumenten en gebruikers van een dienst van algemeen economisch belang een regime van openbare- en universele dienstverplichtingen in te voeren.

Artikel 5 – Verhouding tot andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht

1. De toepassing van deze richtlijn mag geen belemmering vormen voor de toepassing of goedkeuring van bepalingen van sectorale Gemeenschapsinstrumenten met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang die onder deze bepalingen vallen.
2. Het horizontale karakter van de bepalingen van deze richtlijn sluit de toepassing uit van enige andere communautaire bepalingen van horizontale aard met betrekking tot diensten in de interne markt, voorzover die onverenigbaar zijn met de bepalingen van deze richtlijn.

HOOFDSTUK II⁸

DELEGATIE VAN DIENSTEN VAN ALGEMEEN ECONOMISCH BELANG

Artikel 6 – Vrije keuze van beheer

Het staat alle bevoegde overheidsinstanties vrij om te bepalen hoe een dienst van algemeen economisch belang dient te worden georganiseerd en beheerd, met name om een samenwerkingsverband met andere bevoegde overheidsinstanties aan te gaan, en om te beslissen of zij, alleen of samen met andere bevoegde overheidsinstanties, die dienst in rechtstreeks beheer uitoefenen dan wel deze volledig of gedeeltelijk uitbesteden.

Artikel 7 – Rechtstreeks beheer

1. In het geval van in rechtstreeks beheer uitoefenen van een dienst van algemeen economisch belang wordt de dienst uitgeoefend door de bevoegde overheidsinstantie met gebruikmaking van eigen middelen of via een aparte juridische entiteit waarover die instantie, net als over haar eigen diensten, volledige zeggenschap heeft. Die zeggenschap is identiek aan die over eigen diensten wanneer de betreffende entiteit geen strategische of belangrijke beslissing kan nemen zonder toestemming of tegen de wil van de bevoegde overheidsinstantie.
2. Indien een dienst van algemeen economisch belang onder rechtstreeks beheer van de bevoegde overheidsinstantie staat, onthoudt deze instantie of de door deze gecontroleerde afzonderlijke juridische entiteit die de dienst in opdracht van die instantie uitoefent, zich van inmenging in het beheer, de levering of financiering van enige soortgelijke dienst van economisch belang buiten haar territoriale jurisdictie.

⁸ In plaats van specifieke bepalingen over methoden van uitvoering of delegatie van diensten van DAEB uit te stippelen en daardoor botsingen met het contractrecht en het recht inzake overheidscontracten te riskeren, gaat dit hoofdstuk ervan uit dat de diensten vrijelijk door de betreffende overheden kunnen worden geregeld, wat op een keuze neerkomt tussen rechtstreeks beheer ("in house") (artikel 7) en uitbesteed beheer ("outsourced") (artikel 8). De enige beperking hierbij is dat een contractueel instrument moet worden toegepast om de reikwijdte en het effect van de openbare dienstverplichtingen te definiëren. Met name verduidelijkt de richtlijn in artikel 8 de situatie van DAEB in relatie tot bepalingen inzake het openbaar aanbesteden overheidsopdrachten en ondersteunt zij nieuwe, met artikel 3, letter h) verband houdende manieren van organiseren van DAEB.

Artikel 8 – Uitbesteed beheer

1. Onder uitbestede uitoefening van een dienst van algemeen economisch belang wordt verstaan de delegatie, op basis van een openbare dienstcontract, door de bevoegde overheidsinstantie van uitoefening en beheer van deze dienst aan een aparte juridische entiteit waarover die overheid niet dezelfde zeggenschap heeft als over haar eigen diensten.
2. Het openbare dienstcontract moet, behoudens de onder lid 3 van dit artikel genoemde afwijkingen, worden opgesteld met inachtneming van de beginselen van non-discriminatie, rechtvaardigheid, openbaarheid en transparantie alsmede, voorzover van toepassing, in overeenstemming met de Gemeenschapsbepalingen betreffende openbare aanbestedingsprocedures.
3. In afwijking van lid 2 kan een bevoegde overheidsinstantie besluiten een openbare dienstcontract te gunnen zonder een aanbestedingsprocedure te houden. De Commissie zal, na afsluiting van de in artikel 22, lid 2 van deze richtlijn bedoelde raadplegingsprocedure, de categorieën van de daarvoor geldende gegronde redenen specificeren, die alleen betrekking mogen hebben op noodsituaties, situaties die van geringe invloed zijn op het handelsverkeer tussen de lidstaten en situaties die verband houden met de specifieke kenmerken van bepaalde diensten van algemeen economisch belang.

In het openbare dienstcontract worden de volgende elementen helder en nauwkeurig geformuleerd:

- Het regime van openbare- of universele dienstverplichtingen, of de specifieke taken die aan de contractant worden toegewezen;
- de manier waarop de dienst wordt gefinancierd, overeenkomstig hoofdstuk IV van deze richtlijn;
- de geldigheidsduur, die lang genoeg moet zijn om de verplichtingen van het contract te kunnen vervullen, maar die in geen geval meer dan (zeven) jaar mag bedragen;
- een sanctieregeling in het geval van niet-nakoming van het contract.

HOOFDSTUK III⁹

HET UITOEFENEN VAN DIENSTEN VAN ALGEMEEN ECONOMISCH BELANG

Artikel 9 – Gemeenschappelijke definitie van de openbardienstverplichtingen

Wanneer een bevoegde overheidsinstantie ertoe overgaat het uitoefenen en beheren van een dienst van algemeen economisch belang te definiëren en te reguleren, neemt zij een expliciete administratieve maatregel waarin een of meer van de volgende, aan de exploitant van de dienst op te leggen openbare- dienstverplichtingen worden opgesomd en gespecificeerd:

- toegankelijkheid;
- aanpassingsvermogen;
- betaalbaarheid;
- continuïteit;
- duurzaamheid;
- gelijke behandeling;
- langetermijnplanning;
- gedefinieerde kwaliteit;
- zekerheid;
- universaliteit.

Artikel 10 – Inachtneming van specifieke doelstellingen

1. Naast het opleggen van een regime van openbare- of universele dienstverplichtingen kan de bevoegde overheidsinstantie besluiten de exploitant en/of de verlener van een dienst van algemeen economisch belang te verplichten bij te dragen aan doelstellingen van communautair, nationaal, regionaal of lokaal belang, die van tevoren duidelijk moeten zijn vastgelegd in een formele administratieve maatregel in overeenstemming met specifieke modaliteiten en beperkingen die meer omvatten dan alleen de naleving van de algemene rechtsbeginselen.

⁹ Het hoofddoel van dit hoofdstuk bestaat in het opstellen van een voorgeschreven gemeenschappelijke lijst van openbare dienstverplichtingen waaruit de lidstaten moeten putten wanneer zij een DAEB willen definiëren, waarbij de lidstaten ruimte hebben om verdere beperkingen op te leggen, op voorwaarde dat zij dit met een zeker minimum aan transparantie en motivering doen. De verwijzing naar “specifieke doelstellingen” is rechtstreeks ontleend aan de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (met name de reeds genoemde arresten in de zaken Gemeente Almelo en EDF-GDF).

-
2. De in lid 1 genoemde doelstellingen mogen alleen niet-economisch van aard zijn, bijvoorbeeld stedelijke planning en ruimtelijke ordening, economische en sociale samenhang, pluriformiteit van de media, milieubescherming, duurzame ontwikkeling of bescherming van persoonsgegevens.

HOOFDSTUK IV¹⁰

FINANCIERING VAN DIENSTEN VAN ALGEMEEN ECONOMISCH BELANG

Artikel 11 – Financieringsbevoegdheid van de lidstaten

Deze richtlijn laat onverlet de bevoegdheid van de lidstaten om voor de financiering van een dienst van algemeen economisch belang te zorgen voorzover deze financiering wordt verstrekt ten behoeve van het soepel functioneren van de dienst onder aanvaarbare economische voorwaarden en ten behoeve van de tenuitvoerlegging van het daarmee verbonden regime van openbare- en universele dienstverplichtingen.

Artikel 12 – Financieringsmethoden

Wanneer een bevoegde overheidsinstantie voornemens is een dienst van algemeen economisch belang op andere wijze te financieren dan door rechtstreekse financiering uit haar algemene begroting, moet zij een van de volgende financieringsmethoden kiezen overeenkomstig de regels van het Verdrag, met name artikel 86, lid 2:

- het verlenen van bijzondere of exclusieve rechten;
- het verlenen van een vergoeding voor openbare dienstverlening;
- bijstand uit een fonds voor openbare dienstverlening;
- het instellen van een stelsel van gemiddelde tarieven

Artikel 13 – Het verlenen van bijzondere of exclusieve rechten

Wanneer een bevoegde overheidsinstantie voornemens is een exclusief of bijzonder recht te verlenen om in de financiering voor een dienst van algemeen economisch belang te voorzien, draagt zij er zorg voor dat de contractant deze rechten niet misbruikt om tot een dominante marktpositie (zoals bedoeld in artikel 82 van het Verdrag) te komen, alsmede dat deze rechten de mededinging op bepaalde markten op generlei wijze meer beperken als noodzakelijk is om aan de regeling voor openbare- en universele dienstverplichtingen te voldoen waaraan betreffende contractant gehouden is.

¹⁰ Dit hoofdstuk stipuleert algemene beginselen en gepaste voorwaarden met betrekking tot de financiering van DAEB en definieert met name een aantal financieringsregimes en verduidelijkt de openbare dienstverplichtingen overeenkomstig de communautaire jurisprudentie in de zaak Altmark en de tenuitvoerlegging daarvan door de Europese Commissie. Bovendien zorgen deze bepalingen voor meer transparantie en objectiviteit in verband met de financiering van DAEB, zonder daarbij specifieke drempels vast te stellen.

Artikel 14 - Vergoeding voor het leveren van publieke diensten

Wanneer een overheidsinstantie een vergoeding betaalt aan een onderneming die een dienst van algemeen economisch belang levert, vormt deze vergoeding geen staatssteun in de zin van artikel 87 van het Verdrag, vooropgesteld dat aan de volgende twee voorwaarden wordt voldaan:

- a) de maatstaf of de formule op grond waarvan de vergoeding wordt berekend is volgens een objectieve en transparante procedure vastgesteld;
- b) de vergoeding mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de regeling van openbare- of universele dienstverplichtingen, die met die vergoeding dienen te worden gefinancierd, geheel of gedeeltelijk te kunnen dekken, rekening houdend met eventuele inkomsten alsmede met een redelijke winstmarge.

Artikel 15 - Bijstand uit een fonds voor openbare dienstverlening

Wanneer een bevoegde overheidsinstantie voornemens is ter financiering van een dienst van algemeen economisch belang een fonds voor openbare dienstverlening op te richten, moet dit aan de volgende beginselen voldoen:

- onafhankelijkheid van de fondsbeheerder van de exploitanten en verleners van de desbetreffende dienst;
- gelijke behandeling van degenen die aan het fonds bijdragen;
- transparantie en objectiviteit bij de bepaling en berekening van de bijdragen aan het fonds;
- een adequate en evenredige hoogte van de bijdragen aan het fonds, binnen de daarvoor door het regime van openbare- of universele dienstverplichtingen gestelde grenzen.

Artikel 16 – Instellen van een stelsel van gemiddelde tarieven

Wanneer een bevoegde overheidsinstantie voornemens is in de financiering van een dienst van algemeen economisch belang te voorzien door een stelsel van gemiddelde tarieven vast te stellen, moet dit stelsel op objectieve en transparante wijze de gemiddelde prijs voor het verrichten van deze dienst bepalen. Verder moet deze prijs op het gehele onder de jurisdictie van genoemde overheidsinstantie vallende grondgebied uniform worden toegepast en betaalbaar zijn, ongeacht grote verschillen in de kosten van het verrichten van deze dienst.

HOOFDSTUK V¹¹

TOEZICHT OP EN REGULERING VAN DIENSTEN VAN ALGEMEEN ECONOMISCH BELANG

Artikel 17 – Toezichthoudende overheidsinstantie

De bevoegde overheidsinstantie staat garant voor het toezicht op en de naleving van het regime van openbare- of universele dienstverplichtingen, alsmede de specifieke doelstellingen die aan de exploitant en verlener van een dienst van algemeen economisch belang zijn opgelegd, onverminderd de bevoegdheden van eventuele onafhankelijke toezicht-houders.

Artikel 18 – Vormen van regulering

1. In de sectoren waarvoor zij een regime van openbare- of universele dienstverplichtingen, of specifieke verplichtingen heeft ingevoerd, draagt de bevoegde overheidsinstantie er zorg voor dat regulerings-procedures en instrumenten worden opgesteld die geschikt zijn voor de desbetreffende sector en gebaseerd zijn op transparante regels die duidelijk aangeven welke organisaties belast zijn met de tenuit-voerlegging .
2. De in lid 1 van dit artikel genoemde reguleringinstrumenten moeten ten minste mogelijk maken dat er regels worden ingevoerd op de volgende gebieden:
 - toegangsmogelijkheden tot bestaande netwerken wanneer een dergelijke toegang vereist is voor het leveren van een dienst;
 - het vaststellen van prijzen en/of tarieven voor het leveren van een dienst;
 - schikking van geschillen tussen de dienstverlener en de gebruiker, onverminderd gerechtelijke beroepsprocedures;
 - behandeling van alle zaken waarin sprake zou kunnen zijn van een inbreuk op de nationale mededingingsregels en de bepalingen van het Verdrag, en zo nodig doorverwijzing van deze zaken naar de bevoegde mededingingsautoriteiten.

HOOFDSTUK VI¹²

GEBRUIKERSRECHTEN, KWALITEIT EN EVALUATIE VAN DIENSTEN VAN ALGEMEEN ECONOMISCH BELANG

Artikel 19 – Gebruikersrechten

1. De bevoegde overheidsinstantie ziet erop toe dat bij de levering en het beheer van diensten van algemeen economisch belang een hoog niveau van consumentenbescherming wordt gewaarborgd en bijzondere aandacht wordt besteed aan categorieën gebruikers die het meest benadeeld, geïsoleerd of in economisch en sociaal opzicht het kwetsbaarst zijn.
2. Daartoe moeten door de bevoegde overheidsinstantie voor iedere gebruiker of begunstigde van een dienst van algemeen economisch belang de volgende rechten worden erkend:
 - het recht op een optimaal niveau van gezondheidsbescherming, fysieke veiligheid en technische betrouwbaarheid van de desbetreffende dienst;
 - het recht op duidelijke, zinvolle en gemakkelijk toegankelijke informatie over de essentiële voorwaarden van levering, beheer, financiering, facturering en prijsbepaling van de desbetreffende dienst;
 - het recht op toegang tot informatie betreffende de gebruiker, die door de exploitant en/of de verlener van de dienst en door de bevoegde overheidsinstantie wordt bijgehouden en verzameld;

¹² Zoals al in overweging 16 en 17 is onderstreept, heeft deze richtlijn onder meer ten doel aan een hoger niveau van gebruikers- en consumentenbescherming bij te dragen door het recht op informatie en op schadevergoeding te waarborgen. Bovendien stelt de richtlijn, zonder tot de ontwikkeling van Europese kwaliteitsnormen te verplichten, procedures vast voor door de nationale, regionale of lokale overheidsinstantie te bepalen transparante kwaliteitsnormen en de evaluatie daarvan, die – op vrijwillige basis – op een gedragscode zouden kunnen worden gebaseerd. Op Europees niveau zal de Europese Commissie jaarlijks een vergelijkend overzichtsverslag publiceren over de nationale evaluaties per sector. Ten slotte dient, naar het voorbeeld van de Open Coördinatiemethode, bij de tenuitvoerlegging van dit hoofdstuk en bij het opstellen van initiatieven of effectbeoordelingen inzake de toepassing van deze richtlijn een raadplegingsprocedure te worden gevolgd waarbij alle centrale EU-instellingen, de sociale partners en vertegenwoordigers van regionale en economische organen en consumentenorganisaties worden betrokken.

- het recht om schadevergoeding te eisen van de exploitant en/of de verlener van de dienst ingeval van niet-nakoming van een openbare dienstverplichting of specifieke verplichting uit hoofde van deze richtlijn die aan de exploitant of dienstverlener is opgelegd, alsmede het recht op zorgvuldige en snelle behandeling van een dergelijke eis;
- het recht om voortdurend een beroep te kunnen doen op schikkings- en rechtsprocedures teneinde geschillen tussen de gebruiker en de exploitant en/of verlener van een dienst te beslechten of beroep te kunnen aantekenen tegen een eventuele afwijzing of niet-beantwoording van een eis uit hoofde van dit artikel, waarbij moet worden gewaarborgd dat een dergelijke procedure, ongeacht de aanleiding, doeltreffend, snel en goedkoop is;
- het recht op een gepaste en evenredige schadevergoeding ingeval een eis of procedure uit hoofde van dit artikel gegrond wordt geacht.

Artikel 20 – Kwaliteitsbeleid

1. De bevoegde overheidsinstantie stelt objectieve en transparante kwaliteitsnormen vast teneinde de uitvoering te garanderen van de openbare- of universele dienstverplichtingen of specifieke verplichtingen die aan de exploitant en/of de verlener van een dienst van algemeen economisch belang zijn opgelegd.
2. Bij de vaststelling van de in lid 1 van dit artikel bedoelde kwaliteitsnormen draagt de bevoegde overheidsinstantie er zorg voor dat de volgende aspecten in aanmerking worden genomen:
 - bescherming en veiligheid van de begunstigden van de dienst;
 - toereikendheid en evenredigheid van de norm ten opzichte van de doelstellingen en de kosten van de dienst;
 - een zo breed mogelijke verspreiding en publicatie van deze norm;
 - een eenvoudige en doeltreffende controle op de naleving van de norm.
3. Voorzover mogelijk en met name indien dit op grond van de in artikel 21 van deze richtlijn genoemde evaluatieprocedure nodig blijkt te zijn, kan de bevoegde overheidsinstantie van de exploitant en/of de verlener van een dienst van algemeen economisch belang verlangen om met het oog op de verbetering van de kwaliteit van de dienst welomschreven verplichtingen aan te gaan, gebaseerd op een handvest of code van goed gedrag.

4. De bevoegde nationale, regionale en lokale overheden zorgen ervoor dat de in dit artikel bedoelde handvesten of codes van goed gedrag voor iedereen beschikbaar en gemakkelijk te raadplegen zijn.

Artikel 21 – Evaluatie

1. Teneinde te verifiëren of de regeling voor openbare- of universele dienstverplichtingen en, waar nodig, de specifieke verplichtingen correct en effectief ten uitvoer worden gelegd door de exploitant en/of de verlener van een dienst van algemeen economisch belang, en teneinde te voldoen aan de eis dat de dienst aan de ontwikkelingen van de regelgeving en op technologisch gebied wordt aangepast, zet de bevoegde overheidsinstantie een systeem op ter evaluatie van de prestaties en de kwaliteit van dergelijke diensten.
2. Het door de bevoegde overheidsinstantie op nationaal of lokaal niveau opgezette evaluatiesysteem in de zin van dit artikel moet aan de volgende eisen voldoen:
 - het evaluatieproces vindt, behoudens uitzonderingen, op jaarlijkse basis plaats;
 - de evaluatiecriteria dienen transparant te zijn;
 - de exploitant en/of verlener van de dienst is verplicht de voor de evaluatie van die dienst nodige informatie te verstrekken;
 - de regelgevende instanties in de te evalueren sector worden geraadpleegd;
 - burgerverenigingen, consumenten- en gebruikersorganisaties en de sociale partners worden bij het evaluatieproces betrokken;
 - de resultaten van de evaluatie worden in een verslag gepubliceerd.
3. Op het moment van publicatie sturen de bevoegde overheidsinstanties van elk uit hoofde van dit artikel opgesteld evaluatieverslag een exemplaar naar de Commissie. De Commissie maakt jaarlijks een overzichtverslag van de nationale evaluaties per sector bekend, waarbij de nadruk met name zal liggen op de goede praktijk die zij bijzonder in aanmerking zal nemen wanneer zij voornemens is een initiatief of voorstel in te dienen dat vermoedelijk gevolgen heeft voor het beheer, de levering of de financiering van een dienst van algemeen economisch belang.

Artikel 22 – Methoden voor openbare raadpleging en participatie

1. De lidstaten en de Europese Gemeenschap, zien er ieder binnen hun competentiegebied, op toe dat een zo groot mogelijk aantal relevante economische, institutionele en sociale partners wordt betrokken bij de besluitvorming over maatregelen inzake de tenuitvoerlegging van dit hoofdstuk.
2. Wanneer de Commissie voornemens is een initiatief of een voorstel goed te keuren dat deel uitmaakt van de tenuitvoerlegging van dit hoofdstuk, zal zij in samenwerking met het Europees Parlement en de Raad en met gebruikmaking van de meest geschikte methoden, met name methoden naar het voorbeeld van de open methode voor coördinatie, een debat stimuleren en organiseren tussen de verschillende bestaande platforms (het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, adviesorganen, consumentenorganisaties en verenigingen van lokaal gekozen vertegenwoordigers, adviesorganen van de toezichthouders in de desbetreffende sectoren en andere georganiseerde adviesorganen die diensten van algemeen belang bevorderen of onderzoeken) en zal zij daarbij vertegenwoordigers betrekken van de economische sectoren die het voorwerp van dat debat zijn. Na zo'n debat worden een overzichtsverslag, een effectbeoordeling van het voorstel met het oog op de toepassing van de onderhavige richtlijn en een lijst van aanbevelingen opgesteld en gepubliceerd. De Commissie beijvert zich om het verslag, de effectbeoordeling en de aanbevelingen bij de uitwerking van haar initiatief of voorstel in aanmerking te nemen.

HOOFDSTUK VII¹³

SLOTBEPALINGEN

De lidstaten doen de nodige bepalingen in werking treden om uiterlijk op [twee jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn] aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie die bepalingen onverwijld mede, alsmede een transponeringstabel ter weergave van het verband tussen die bepalingen en deze richtlijn.

Wanneer de lidstaten de in lid 1 van dit artikel bedoelde bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar deze richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van de bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

De lidstaten delen de Commissie de tekst van de voornaamste bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Deze richtlijn treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze richtlijn is gericht tot alle lidstaten.

¹³ Dit hoofdstuk bevat de gebruikelijke bepalingen voor de inwerkingtreding van deze richtlijn.

www.socialistgroup.eu
PSE.publicservices@europarl.europa.eu