DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Caponetti, Lia; Sak, Barbara

Book

Hoe kan men de openbare diensten door hun verschillende facetten, missies en principes definieren?

Provided in Cooperation with:
International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC), Liège

Reference: Caponetti, Lia/Sak, Barbara (2016). Hoe kan men de openbare diensten door hun verschillende facetten, missies en principes definieren?. Liège (Belgium) : CIRIEC International, Université de Liège.

This Version is available at:
http://hdl.handle.net/11159/551

Kontakt/Contact
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: *rights[at]zbw.eu*
https://www.zbw.eu/econis-archiv/

Standard-Nutzungsbedingungen:
Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

https://zbw.eu/econis-archiv/termsofuse

Terms of use:
This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Working Paper

Hoe kan men de openbare diensten door hun verschillende facetten, missies en principes definiëren?

Lia CAPONETTI & Barbara SAK

CIRIEC N° 2016/07

CIRIEC activities, publications and researches
are realised with the support of

Les activités, publications et recherches du CIRIEC
sont réalisées avec le soutien de

Université de Liège

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

Avec le soutien de la Wallonie

Hoe kan men de openbare diensten door hun verschillende facetten, missies en principes definiëren?

Lia Caponetti* en Barbara Sak**

Dit verslag is één van de vier delen (ook beschikbaar in het Frans) van een volledige studie *"Uitdagingen en belang van de openbare diensten in België"*, die in 2016 door CIRIEC-Belgium, CRISP (Centrum voor socio-politiek onderzoek en informatie) en FAR (Form'Action André Renard) is uitgevoerd in opdracht van de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD) / Centrale générale des Services publics (CGSP). Een synthese en een perspectiefschets van dit onderzoek zal in de collectie van de Working Papers van CIRIEC worden gepubliceerd.

april 2016

Working paper CIRIEC N° 2016/07

* CIRIEC, (lcaponetti@ulg.ac.be).
** CIRIEC, (barbara.sak@ulg.ac.be).

Inhoudsopgave

1. Collectief belang – openbaar belang – algemeen belang 6

2. Opdrachten van algemeen belang – opdrachten van openbare dienst – opdrachten van universele dienst, een matroesjkamodel..... 9

- *Opdrachten van algemeen belang*
- *Opdrachten van openbare dienst*
- *Opdrachten van universele dienst*
- *Opdrachten van minimumdienst*

3. Openbare dienst 11

4. De beginselen van openbare dienst..... 12

4.1 Gelijkheid
4.2 Continuïteit
4.3 Aanpasbaarheid (veranderbaarheid)
4.4 Toegankelijkheid
4.5 Neutraliteit
4.6 Transparantie
4.7 Betrouwbaarheid en vertrouwen

5. Dienst van algemeen belang (DAB) – Dienst van algemeen economisch belang (DAEB) 18

6. Sociale dienst van algemeen belang (SDAB)..... 22

7. De negen beginselen van de Europese Commissie inzake DAB's..... 23

- *Subsidiariteitsbeginsel*
- *Het realiseren van de doelstellingen van openbare dienstverlening in concurrerende open markten*
- *Het waarborgen van de samenhang en de universele toegang*
- *Het handhaven van een hoog niveau van kwaliteit en veiligheid*
- *Het waarborgen van de rechten van gebruikers en consumenten*
- *Het volgen en evalueren van de werking van de diensten*
- *Het respecteren van de diversiteit van de diensten en de situaties*
- *Het verhogen van de transparantie*
- *Het bieden van rechtszekerheid*

8. De zes waarden gedefinieerd in Protocol nr. 26 betreffende de DAB's..... 25

- *Kwaliteit*
- *Veiligheid*
- *Betaalbaarheid*
- *Gelijke behandeling*
- *Bevordering van universele toegang*
- *Bevordering van de rechten van de gebruikers*

9. Universele dienst..... 29

Abstract

This paper introduces key notions to public services in Belgium and Europe such as: collective interest, public interest and general interest, analysed in a historical and evolutionary perspective, and then presented and discussed in their present understanding. Particular emphasis is put on the French notions issued from the French law given their contribution in shaping European law which is regulating today an important part of the organisation of public services.

Missions attributed to public services are then classified following a Matriochka model, on the basis on their scope/proximity to the general interest: missions of general interest, missions of public service, missions of universal service and, finally, missions of minimum service. The seven basic principles framing public services are also presented.

The second part of the paper deals with the notion of public service under the European Union's perspective. Here the concept of services of general interest (SGI) is introduced and shaded with other deriving notions such as: services of general economic interest (SGEI) and social services general interest (SSGI). Principles and values at the basis of the European notions are finally presented and analysed through a review of legislation.

Keywords: general interest, public interest, public service, service of general interest, principles, values, missions of public service, universal service

Kernbegrippen: Algemeen belang, openbaar belang, openbare diensten, diensten van algemeen belang, beginselen, waarden, opdrachten van openbare dienst, universele dienst

Lijst van afkortingen

AB: algemeen belang
DAEB: dienst van algemeen economisch belang
DAB: dienst van algemeen belang
EU: Europese Unie
NEDAB: niet-economische dienst van algemeen belang
OD: openbare dienst
ODV: openbaredienstverplichting
SDAB: sociale dienst van algemeen belang
UDV: universeledienstverplichtingen
VWEU: verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
VEU: verdrag betreffende de Europese Unie

Na vele werkzaamheden die inzonderheid door het internationale CIRIEC werden verricht sinds het begin van de jaren 1990, werden de begrippen en concepten van algemeen belang, collectief belang, openbare dienst, dienst van algemeen belang onderzocht in verschillende Europese landen, verschillende culturen en verschillende talen. De etymologie zelf van de woorden is van belang en sommige termen lijken niet te vertalen zijn van de ene taal naar de andere. Er blijken dus verschillen in betekenis en interpretatie te bestaan[1], vooral wanneer de Europese Unie beoogt een "gemeenschappelijke ruimte" te scheppen.
Dit werk is hoofdzakelijk gebaseerd op de begrippen in de Franse taal en in het Franse recht, die het Europese recht, dat vandaag een beduidend deel van de organisatie van de openbare diensten regelt, sterk hebben beïnvloed. Het is echter belangrijk in gedachten te houden dat deze begrippen van algemeen belang en collectief belang voor alles maatschappelijke, politieke, ideologische constructies zijn, die sterk verschillen naargelang de tijd en de sociaaleconomische omstandigheden, de culturen en de tradities, het politieke regime en de stand van de economische ontwikkeling van een land.

1. Collectief belang – openbaar belang – algemeen belang

Sinds het ontstaan van de samenleving werd duidelijk dat bepaalde functies gemakkelijker te verrichten waren in groep dan alleen. De geschiedenis toont ons vele voorbeelden van groeperingen van personen of het delen van infrastructuur om het collectieve leven te organiseren. Vanaf het oude Egypte (1400 v. Chr.) vinden we de oorsprong van de collectieve economie in vormen van onderlinge bijstand: religieuze verenigingen of steenhouwers richten fondsen op om ziektekosten te dekken of voor bijstand bij ongevallen. In het oude Rome zijn er beroepsverenigingen van ambachtslieden die, via hun diensten of prestaties, uitgroeien tot openbare bestuursorganen. In de middeleeuwen verschijnen er vanaf de 9^{e} eeuw, naast de geestelijkheid die de 'armen' bijstaat, gilden, broederschappen, echte maatschappijen van onderlinge hulp (collectief gebruik van de broodoven, van de put...), bescherming (van welke aard dan ook, met inbegrip van juridische bijstand) en onderlinge noodhulp (bij een calamiteit, ziekte, ongeval, ouderdom, overlijden) die aanvankelijk weliswaar alleen de leden die hadden bijgedragen, dekten, maar die het begrip van dienst van collectief belang en vervolgens van algemeen belang op duurzame wijze zullen beïnvloeden.[2]

---

[1] Merk op dat zelfs een intensief tweetalig seminar van twee dagen dat in het begin van de jaren 1990 werd georganiseerd door het CIRIEC en waaraan een dertigtal Duitse en Franse specialisten deelnamen om tot meer wederzijds begrip te komen, niet volstond om tot een minimale daadwerkelijk gedeelde interpretatie van het begrip van openbare dienst te komen.
[2] Jean Bennet, *La Mutualité Française - Des origines à la Révolution de 1789*, Coopération d'Information et d'Edition Mutualiste, Collection "Patrimoines", 1981, 916 p., blz. 19, 27-29, 64-68.

De samenlevingen kennen vervolgens een meer algemene socialisatie van "functies die op een bepaald moment als onontbeerlijk worden beschouwd, terwijl ze niet langer lijken te worden vervuld door de familie, in min of meer ruime zin, door de religieuze instellingen of door de particuliere economische activiteiten op de markt. Wegens het vermogen van deze familiale, gemeenschaps-, religieuze of economische instellingen om al dan niet in deze functies te voorzien, ontstaan de juridische instellingen, waardoor de behoefte aan socialisatie een politiek antwoord krijgt, namelijk een antwoord dat wordt aangereikt door de staat."[3]

Toen de staten zich begonnen te organiseren, werd al gauw een reeks diensten op een gecentraliseerde, of zelfs autoritaire, wijze beheerd om het 'voortbestaan' van de groep te verzekeren. Zo bleken in Parijs, vóór de industriële revolutie, een drinkwaterleidingstelsel en rioleringsnetwerk al gauw noodzakelijk om volksgezondheidsredenen. En het Duitse recht bevestigde zeer vroeg de autonomie van steden en gemeenten om een lokale openbare dienst op te richten wanneer een openbaar doel ("öffentlicher Zweck") dat vereiste of rechtvaardigde[4].

Vervolgens, en vooral vanaf de 19e eeuw, zullen de arbeiders zich organiseren om een 'solidariteit' te uiten die veel later zal worden 'overgenomen' door de staten en de Europese Unie die het dan zullen hebben over 'sociale cohesie'.

Met de ontwikkeling van de democratische samenlevingen zal het openbaar belang worden geconcretiseerd door de meningen van de meerderheid afkomstig van volksraadplegingen en parlementaire beslissingen. De inhoud van het begrip van openbaar of algemeen belang zal dus sterk verschillen naargelang de tijd en de plaats. Maar over het algemeen kan het openbaar belang worden opgevat als een maatschappelijk belang dat onvoldoende in aanmerking genomen of beschermd zou worden indien de overheid niet tussenbeide zou komen. Dit openbaar belang zal vervolgens worden vertaald in openbare opdrachten in verschillende gebieden van de openbare actie van een staat. Maar de interpretatie en hiërarchische indeling van deze openbare opdrachten verschillen van een overheid tot de andere, aangezien het nastreven van het openbaar of algemeen belang niet eendimensionaal is.[5] Gérard Marcou is van mening dat

---

[3] Gérard Marcou, « De l'idée de service public au service d'intérêt général », in Franck Moderne et Gérard Marcou (éds), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union Européenne*, Collection Logiques Juridiques, Paris, L'Harmattan, 2001, blz. 367.

[4] Als voorbeeld kan worden vermeld dat de stad Berlijn in 1866 het waterleidingstelsel, dat vijftien jaar eerder door privéondernemers werd gebouwd, opkocht om het rioleringsnet te ontwikkelen en te bouwen. Merk ook op dat in Frankrijk deze specifieke verantwoordelijkheid voor de waterleiding en riolering werd overgedragen aan de gemeenten vanaf de revolutie van 1789. En om het faillissement van de Compagnie des Eaux de Paris (opgericht in 1778) te vermijden, moest de stad Parijs 80 % van de aandelen van deze maatschappij opkopen.

[5] Jacques Fournier, « Architecture et déclinaison des missions publiques », in Commission scientifique « Economie publique » van het CIRIEC-France (dir. Philippe Bance),

men “zelfs kan beweren dat de bestaansreden van het beleid precies dit algemeen belang is op grond waarvan het legitiem zal lijken, van de kant van de staat, om bepaalde eisen in te willigen of te weigeren, ook al wordt die reden bijlange na niet altijd aanvaard”.[6]
De institutionele ontwikkelingen die de evolutie zullen begeleiden van dit begrip van algemeen belang dat ten grondslag ligt aan de openbare diensten, worden toegelicht in CIRIEC Working paper N° 2016/09.

Met de oprichting van de Europese Unie wordt een belangrijke extra dimensie toegevoegd (die zal worden toegelicht in een komend CIRIEC Working paper (2017)), namelijk het naast-elkaar-plaatsen of de tegenstelling tussen het nationale algemeen belang en het Europese algemeen belang/het algemeen belang van de Gemeenschap. Zoals Gabriel Obermann[7] het benadrukt, kan, hoewel het nationale belang bepaalde afwijkingen van de toepassing van de bepalingen van het Europees Verdrag rechtvaardigt, het belang van de Gemeenschap worden ingeroepen om nieuwe bevoegdheden aan de Europese Unie te verlenen en de vrijheid van handelen van de lidstaten en bijgevolg het algemeen belang op hun niveau beperken.

Zoals uiteengezet door Lionel Monnier en Bernard Thiry[8], mogen we niet vergeten dat het algemeen belang een “complexe maatschappelijke constructie is die geleidelijk wordt gegenereerd door velerlei min of meer gecentraliseerde of gedecentraliseerde initiatieven en ervaringen, op basis van de respectieve voor- en nadelen van publieke oplossingen, particuliere oplossingen en oplossingen van de sociale economie.” Deze maatschappelijke constructie heet de “definitie van doelfuncties die coherent zijn met het concept van algemeen belang dat eigen is aan elke solidariteitszone.” En ze voegen daaraan toe dat “het nastreven van het algemeen belang vaak leidt tot vaagheid betreffende de diverse mogelijke beoordelingen van het doel zelf” en het “naast elkaar bestaan van diverse organisaties die ieder op hun eigen manier bijdragen aan het nastreven van het algemeen belang en waarvan de respectieve solidariteitszones naast elkaar geplaatst” of zelfs genest zijn. Volgens deze auteurs zijn de “geheimen

---

L’internalisation des missions d’intérêt général par les organisations publiques – réalités d’aujourd’hui et perspectives, PURH, 2015, blz. 21-23.

[6] Gérard Marcou, ibid., blz. 383.

[7] Gabriel Obermann, « L’intérêt général dans les Traités européens : Quelles marges de manœuvre nationales et quelles conséquences économiques ? », in CIRIEC (dir. Helmut Cox), *Services publics, missions publiques et régulations dans l’Union européenne*, Ed. A. Pedone, 1997, blz. 145 en volgende.

[8] Lionel Monnier & Bernard Thiry, « Architecture et dynamique de l’intérêt général », Introduction de Lionel Monnier & Bernard Thiry (éds), *Mutations structurelles et intérêt général – Vers quels nouveaux paradigmes pour l’économie publique, sociale et coopérative ?*, CIRIEC-De Boeck-Université, 1997, blz. 19, 22-23.

van deze sociaaleconomische alchemie van het algemeen belang nog lang niet opgehelderd".

2. Opdrachten van algemeen belang – opdrachten van openbare dienst – opdrachten van universele dienst, een matroesjkamodel

Gezien de verschillen in vorm en inhoud van het begrip van openbaar of algemeen belang in verschillende landen kunnen we in het algemeen zeggen dat opdrachten en verplichtingen van algemeen belang of van openbare dienst in een of andere vorm worden toegewezen aan een economische activiteit indien de privésector, de markt en de concurrentie niet de verwezenlijking van het algemeen belang garanderen. In dat geval moet de overheid tussenbeide komen (rechtstreeks of via tussenpersonen die deel kunnen uitmaken van de privésector), zodat de activiteit wordt uitgeoefend op een manier die meer in overeenstemming is met het algemeen belang of het openbaar belang.[9]

Op basis van de bijdrage van de overheidsorganisaties en -bedrijven aan de verwezenlijking van de doelstellingen van algemeen belang wordt een beperktere classificatie vastgesteld voor de opdrachten van openbare dienst. Deze classificatie volgt een "matroesjkamodel" (model van een Russische pop). In de grootste pop van deze classificatie zijn er de opdrachten van algemeen belang. De kleinste pop is vrij gemakkelijk te omschrijven als we ze beperken tot de minimumdienst (zie hieronder). De uitdaging ligt bij het bepalen van de tussenliggende pop(pen) die de opdrachten van openbare dienst omvat(ten), die beperkter zijn dan die van algemeen belang maar ruimer dan de minimumdienst.[10]

Vanuit een economisch oogpunt kunnen de **opdrachten of verplichtingen van algemeen belang** worden ingedeeld in vier hoofdcategorieën:

1) "louter toewijzingsdoelstellingen die betrekking hebben op de economische efficiëntie, dat wil zeggen de efficiëntie bij de toewijzing van de middelen [...];
2) rentabiliteitsdoelstellingen die verschillende vormen kunnen aannemen: winstmaximalisatie, kostenminimalisatie, inachtneming van het begrotingsevenwicht, realisatie van een maximaal toegelaten tekort, geplafonneerd rendement op eigen vermogen;
3) doelstellingen betreffende de herverdeling tussen individuen, of tussen regio's, die vooral gericht zijn op de vestiging en het behoud van

[9] Bernard Thiry, Les services d'intérêt économique général dans l'Union Européenne : divergences et similitudes, CIRIEC Working Paper, N° 96/05.
[10] Ibid., blz. 8.

netwerken en activiteiten op het hele grondgebied, voorkeurtarieven voor bepaalde categorieën van consumenten [...] of zogenaamde tariefvereveningssystemen die meestal een mechanisme van kruissubsidiëring tussen winstgevende en verliesgevende activiteiten impliceren;

4) de bijdrage van het bedrijfsleven aan het macro-economisch overheidsbeleid (strijd tegen de inflatie en de werkloosheid, streven naar economische groei en evenwicht van de betalingsbalans)."[11]

Maar ook andere doelstellingen kunnen, in naam van het algemeen belang, worden toegewezen aan overheidsbedrijven, of bedrijven onder overheidstoezicht, of aan activiteiten van algemeen belang. Dit is het geval voor nationale strategische belangen (defensie, industrieel beleid, ...), erfgoed- of cultureel behoud, milieubescherming en duurzame ontwikkeling, ruimtelijke ordening, bescherming van de consumenten of burgers, ontwikkeling van menselijk kapitaal, sociaal laboratorium voor welzijnsontwikkeling, ... Met andere woorden, tal van doelstellingen die niet altijd onderling verenigbaar zijn.

Vervolgens zijn er de **opdrachten en verplichtingen van openbare dienst**, die slechts een deelgroep van de opdrachten van algemeen belang vormen. De opdrachten en verplichtingen van openbare dienst zijn volgens B. Thiry:

1) "deze die vallen onder de algemene economische efficiëntie die het in aanmerking nemen van externe effecten, het corrigeren van inefficiënties als gevolg van al dan niet natuurlijke monopolies, bevoorradingszekerheid, langetermijnplanning en ondersteuning van O&O-inspanningen omvat;
2) opdrachten in verband met milieubescherming, ruimtelijke ordening, behoeften van de natie en verdediging van de culturele eigenheid;
3) herverdelingsdoelstellingen die kunnen worden uitgebreid om een meer algemeen integratiedoel te dekken".[12]

In een nog kleinere pop, en dus als deelgroep van de opdrachten van openbare dienst, kunnen de zogenaamde **opdrachten en verplichtingen van universele dienst** worden opgesomd, waarvan de inhoud verschilt naargelang de betrokken activiteit, maar in het algemeen kan worden gezegd dat het gaat om een minimumconcept dat ontwikkeld is door de Europese instellingen.[13]

[11] Bernard Thiry, *Les conceptions de l'intérêt général dans l'Union européenne*, CIRIEC Working paper N° 99/01, blz. 5-6.
[12] Ibid., blz. 7.
[13] Ibid, blz. 8.

Een laatste matroesjka heeft betrekking op de **opdrachten van basisdienst of minimumdienst**.
Hierbij moet worden benadrukt dat de minimumdienst belangrijke gevolgen heeft voor het stakingsrecht en een verzoening tussen beide noodzakelijk is om de continuïteit van bepaalde diensten die van essentieel belang worden geacht (bewaking in gevangenissen, openbaar vervoer,...) te verzekeren. In dit verband hebben sommige landen (waaronder Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië of Portugal) voorschriften vastgesteld voor de invoering van een minimumdienst bij stakingen in bepaalde essentiële diensten.[14]

Veel vragen en belangen verdienen een grondige discussie en onderzoek op basis van de verschillende nationale en sectorale realiteiten, maar ook op de manier waarop er wordt ingegaan op sociale conflicten. Deze gevoelige kwesties moeten geplaatst worden in een bredere discussie over enerzijds de beginselen en waarden van de openbare dienst en anderzijds de legitieme rechten van de werknemers (zie komend CIRIEC Working paper 2017).

3. Openbare dienst

Het begrip van openbare dienst verwijst dus naar een zeer breed spectrum van activiteiten waarop nader zal worden ingegaan in CIRIEC Working paper N° 2016/09. Bij wijze van inleiding volgen hier echter al enkele nationale opmerkingen en voorbeelden die werden verzameld tijdens de verschillende onderzoekswerkzaamheden van het CIRIEC op dit gebied.
Gezien de verschillen in de terminologie, inhoud en betekenis in de verschillende landen wordt er hoofdzakelijk een onderscheid gemaakt tussen:

- niet-marktactiviteiten die gratis of bijna gratis worden geleverd door de overheid of door privéverenigingen;
- marktactiviteiten die op de markt worden verkocht tegen een prijs die ten minste de helft van de productiekosten dekt.

De basiskern van de openbare diensten wordt door de Angelsaksen “public utilities” genoemd en heeft betrekking op de belangrijkste lokale diensten, zoals het transport en de distributie van water, gas, elektriciteit, warmte, telecommunicatie, de post, de kabel (tv), het openbaar vervoer per spoor, bus en metro, maar ook de havens en luchthavens. Het gaat om activiteiten die basisdiensten verlenen, gekenmerkt worden door structuren met een monopolistische tendens, het bestaan van een netwerk, een infrastructureel karakter en een strategische positie in de economische ontwikkeling en de sociale cohesie.

[14] *Note de synthèse du Sénat français*. Beschikbaar op: http://www.senat.fr/lc/lc50/lc500.html.

De gebruikte woordenschat en letterlijke vertalingen kunnen echter misleidend zijn.
In het Verenigd Koninkrijk bestaat er geen juridische definitie van openbare dienst en de term "public service" verwijst hetzij naar een ethiek van de ambtenaren of naar een breed spectrum van markt- en niet-marktactiviteiten van de openbare sector.
In Duitsland is de term "öffentlicher Dienst" ongeschikt om te verwijzen naar alle betrokken activiteiten, omdat deze term naar de hele openbare sector verwijst. Wegens vertalingen van Europese teksten komt men ook de termen "öffentliche Dienstleistungen" en "Dienstleistungen im Allgemeininteresse" tegen, maar die worden weinig of niet gebruikt in de Duitse nationale realiteit. De Duitse openbare diensten omvatten echter een zeer breed spectrum van activiteiten die zeer diverse gemeentediensten en zelfs financiële activiteiten, zoals die van lokale of regionale spaarbanken, omvatten.
In de Scandinavische landen en in Nederland lijkt, in tegenstelling tot in Frankrijk en in de landen die dezelfde juridische visie delen die wordt gekenmerkt door het Romeinse recht (België, Italië, Spanje, Portugal en Griekenland), het begrip van "openbare dienst" weinig of soms totaal niet geconceptualiseerd en geformaliseerd te zijn. Het is het resultaat van een gewoonte, van algemene beginselen geformuleerd door de rechtspraak of gewoonweg van het optreden van de overheid.

4. De beginselen van openbare dienst[15]

In de jaren 1930 hebben de werkzaamheden van professor Rolland (Faculteit Rechtsgeleerdheid, Parijs, Frankrijk) geholpen om drie 'wetten' te identificeren die de Franse openbare dienst regelen: de beginselen van continuïteit, gelijkheid en aanpasbaarheid. In zijn *Traité élémentaire de droit administratif* (5e editie, 1970) "voegde A. Laubadère een vierde toe, het beginsel van neutraliteit, volgens hetwelk de werking van de openbare dienst alleen mag worden geleid door de eisen van het algemeen belang."[16][17] Een aantal andere studies in het

[15] Bronnen: Dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe, sous la direction de Muriel Nicolas et Stéphane Rodrigues, Collection I.S.U.P.E., Editions ASPE Europe, Paris, 1998, en
Fanny Petit, *Quels principes pour les services publics ? Egalité, continuité, adaptation, accessibilité, neutralité, transparence, confiance et fiabilité*, AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs), Services publics en Europe, 2005. Beschikbaar op: http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6692.html.
[16] Louis Rolland, Précis de Droit administratif, Dalloz, 9e édition, 1947, blz. 18, overgenomen en toegelicht in:

- Gérard Marcou, « De l'idée de service public au service d'intérêt général », in Franck Moderne et Gérard Marcou (eds), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union Européenne*, Collection Logiques Juridiques, Paris, L'Harmattan, 2001, blz. 403.

bestuursrecht (en in verschillende landen) hebben geprobeerd om deze beginselen van de openbare dienst te karakteriseren.

Er zij op gewezen dat precies in de jaren 1930 Ernst Forsthoff in het Duitse bestuursrecht het onvertaalbare concept van "Daseinsvorsorge" ontwikkelde, dat betrekking heeft op alles wat er nodig is om in de levensbehoeften van een individu te voorzien en dat kan worden uitgebreid tot alles wat er nodig is om een fatsoenlijk leven te leiden in de moderne samenleving[18]. De evolutieve dimensie van de behoeften is dus vanaf het begin duidelijk opgenomen in dit begrip dat zich zal ontwikkelen met de "sociale staat" van de nieuwe Duitse grondwet van 1949. Het zal zich vertalen in een zeer uitgebreide autonomie – die vandaag nog actueel is – voor de ontwikkeling van openbare diensten in Duitsland. Het was de bedoeling om een verenigend begrip te ontwikkelen voor het geheel van de openbare en privéonderdelen van de openbare actie, via prestaties die ten laste worden genomen door de staat of de overheidsinstanties en die niet naar behoren kunnen worden verzekerd door geldelijke steun of door de werking van de markt. Maar het belangrijkste blijft het beoogde doel.
Hoewel de term "openbare dienst" niet als zodanig wordt gebruikt (voordat de Europese wetgeving zich heeft laten gelden aan het eind van de 20e eeuw), beantwoorden deze diensten aan een corpus van de doelstellingen: we komen er ook de begrippen "Gemeinnützigkeit" (collectief gebruik), "gemeinwirtschaftliche Leistungen" (prestaties van collectief belang), "gemeinwohlverpflichtungen" (verplichtingen voor het algemeen welzijn), "Wohlfahrtsplege" (zorg voor het algemeen welzijn) in tegen.[19]

Vanaf de jaren 1990 hebben diverse instellingen, politieke krachten maar ook organisaties van het maatschappelijk middenveld, op Europees niveau getracht om een gemeenschappelijke basis te ontwikkelen voor alle "openbare diensten" door wetten, handvesten of kaderrichtlijnen te ontwerpen voor alle diensten van algemeen belang, in reactie op het steeds meer sectorale beleid dat werd gevoerd door de Europese Commissie.
In 1993 nam de Franse regering het initiatief om de "Charte des services publics", die in maart 1992 werd opgesteld, voor te leggen aan de partners van

- Dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe, sous la direction de Muriel Nicolas et Stéphane Rodrigues, Collection I.S.U.P.E., Editions ASPE Europe, Paris, 1998.

[17] Voor meer informatie, zie ook: J. Chevallier, *Le service public*, Que sais-je, 2012.

[18] Met dit zeer ruime concept gaat men gemakkelijk van de verdeling van brood naar de distributie van elektriciteit en vervolgens naar die van het internet.

[19] Voor een zeer grondige en gedetailleerde analyse, zie Gérad Marcou, "Les services publics en droit allemand", in Franck Moderne et Gérard Marcou (eds), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union Européenne*, Collection Logiques Juridiques, Paris, L'Harmattan, 2001, blz. 83-192.

de Europese Unie om het Franse Handvest als model te gebruiken voor het opstellen van een Europees handvest voor openbare diensten. Het Franse voorstel werd echter niet positief onthaald op Europees niveau en heeft niet tot een gemeenschappelijk project geleid.
Op verzoek van het CELSIG (Europees verbindingscomité voor diensten van algemeen belang) en het Comité van de Regio's kreeg het CIRIEC met het oog op een discussieseminarie in november 2006 de opdracht om vijf "transversale" ontwerpteksten over diensten van algemeen economisch belang (DAEB), die voornamelijk in 2006 werden geschreven, met elkaar te vergelijken.[20] Deze voorstellen waren afkomstig van het CELSIG, van het CEEP (Europees Centrum van gemeenschapsbedrijven), van het CvdR (Comité van de Regio's), van het ETUC (Uitvoerend Comité van het Europees Verbond van Vakverenigingen) en de socialistische fractie in het Europees Parlement.
Bijgevoegd is de overzichtstabel die werd opgesteld door het CIRIEC om de inhoud van deze voorstellen te vergelijken in termen van doel, definitie van de begrippen, beginselen, nauwkeurigheid van de organisatie- en reguleringswijzen, enz.
Ondanks de vele besprekingen werd er echter geen politiek akkoord bereikt op Europees niveau over een dergelijk "handvest voor openbare diensten" met gemeenschappelijke richtsnoeren voor alle openbare diensten.

Om de beginselen voor te stellen die aan de grondslag liggen van de openbare diensten, hebben we ons in de hierna volgende uiteenzetting hoofdzakelijk gebaseerd op de "Charte des services publics" die door de Franse regering van Edith Cresson werd voorgesteld in maart 1992. De schuingedrukte fragmenten zijn rechtstreeks overgenomen uit het ontwerphandvest.

4.1 Gelijkheid

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de gebruikers met betrekking tot de toegang tot de openbare dienst evenals de verleende dienst zelf. Iedereen moet van de prestaties van de openbare dienst kunnen genieten, zonder zich in een achtergestelde positie te bevinden vanwege zijn maatschappelijke positie, zijn handicap, zijn woonplaats of een andere reden in verband met zijn persoonlijke situatie of die van de sociale groep waartoe hij behoort.
Maar gelijke rechten wil niet zeggen dat de prestatie gelijk is. Het gaat meer bepaald om gelijke toegang en behandeling (bijvoorbeeld via dezelfde prijzen in een bepaald gebied of voor een groep van cliënten). *Het beginsel van gelijke toegang en behandeling verbiedt niet om de werkwijzen van de openbare dienst ter bestrijding van economische en sociale ongelijkheid te differentiëren. De*

[20] Bernard Thiry, Quel cadre légal pour les services d'intérêt économique général ? Analyse comparative de cinq projets de "directive-cadre", CIRIEC N° 2007/02. Beschikbaar op: http://www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2015/11/WP07-02.pdf.

antwoorden op de behoeften kunnen verschillen in ruimte en tijd en moeten afgestemd zijn op de uiteenlopende situaties van de gebruikers.
Laten we hier echter aan toevoegen dat, ondanks eventuele specifieke diensten of activiteiten, de openbare dienst, in de praktijk, en meer bepaald in de onderwijs- en gezondheidszorgsector, geen resultaatsgelijkheid of billijkheid kan garanderen.

4.2 Continuïteit

"De continuïteit van de openbare diensten is de concretisering van die van de staat en kan ook worden beschouwd als een uitvloeisel van het gelijkheidsbeginsel, aangezien de onderbreking van de dienst een onderscheid kan introduceren tussen degenen die ervan genieten en degenen die ervan beroofd zijn".[21]
Continuïteit *vereist permanentie van de diensten die van fundamenteel belang zijn voor het sociale leven, zoals de veiligheidsdiensten (politie, brandweer),* de hulpdiensten, *de gezondheidszorgdiensten (ziekenhuizen), de communicatiediensten* en de openbare omroep, *een aantal technische diensten* (elektriciteit, gas, water, afval), enz. *Dit houdt in dat elke dienst op regelmatige wijze moet functioneren, zonder andere onderbrekingen dan deze die bepaald zijn in de huidige regelgeving en volgens de behoeften en verwachtingen van de gebruikers. Het veronderstelt ook, in de huidige opvatting, de aanwezigheid van vernieuwde en veelzijdige openbare diensten in plattelandsgebieden en in stedelijke probleemwijken.*
"In een periode van snel veranderende technologieën en behoeften veronderstelt continuïteit dus aanpassingen en sluit aan bij het beginsel van de aanpasbaarheid van de diensten.
De belangrijkste controverse die voortvloeit uit het continuïteitsbeginsel is die van de verenigbaarheid met het stakingsrecht in de openbare diensten, de uiting van sociale conflictsituaties, met name in het openbaar vervoer".[22]
Continuïteit is tot slot georganiseerd in verschillende tijdvakken (dagen, weken, maanden, jaren, enz.) en impliceert investeringen om de houdbaarheid ervan op lange termijn te waarborgen.

4.3 Aanpasbaarheid (veranderbaarheid)

"Aanpassing is noodzakelijk om de openbare diensten aan te passen aan de behoeften en te profiteren van technologische innovaties, die beide snel veranderen; wanneer de eisen van het algemeen belang veranderen, moet de

[21] Fanny Petit, *Quels principes pour les services publics ? Egalité, continuité, adaptation, accessibilité, neutralité, transparence, confiance et fiabilité*, AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs), Services publics en Europe, 2005. Beschikbaar op: http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6692.html.
[22] Ibid.

dienst zich aanpassen aan deze ontwikkelingen".[23] De toegang tot internet of tot mobiele netwerken zijn een voorbeeld hiervan.
Dit kenmerk van de openbare dienst (aanpasbaarheid) verklaart ook waarom de DAEB's verschillen naargelang de beleidskeuzes en de economische ontwikkelingen.
"Daar dit beginsel gebaseerd is op de technologische, economische en sociale ontwikkelingen (of zelfs mutaties), is het moeilijk het om te zetten in het recht, waar het meestal de vorm aanneemt van kwesties in verband met de oprichting of de afschaffing van een dienst. Daar een openbare dienst niet van nature duurzaam is en, uiteindelijk, altijd afhankelijk is van de keuze van de overheid, is het vrijwel onmogelijk om van het beginsel van veranderbaarheid een strikte verplichting af te leiden voor de beheerder of een specifiek recht voor de gebruiker. Het kan daarentegen voor deze laatste een verplichting inhouden om zich neer te leggen bij de wijzigingen die de aanpassing van de dienst aan de ontwikkelingen van het algemeen belang veronderstelt".[24]

4.4 Toegankelijkheid

Toegankelijkheid heeft vele dimensies waarvan de belangrijkste sociale (toegang voor iedereen zonder discriminatie), economische (betaalbaar of zelfs gratis) en lokale (met dekking van de diensten op het hele grondgebied) zijn.
"Toegankelijkheid en eenvoud zijn de eigenlijke voorwaarden van een gebruikersgerichte dienst".[25]
De complexiteit van de administratieve regels, de inflatie van de wet- en regelgeving worden terecht aan de kaak gesteld en de ondoorgrondelijkheid van bepaalde regels kan enkel leiden tot misverstanden tussen de openbare diensten en de gebruiker-burger.
Complexiteit is enerzijds onvermijdelijk in een steeds meer complexe en gediversifieerde samenleving en voor een administratie die ernaar streeft om aan steeds hogere eisen en steeds meer gepersonaliseerde verzoeken te voldoen. Het bestaan van procedures en duidelijke en begrijpelijke teksten staat echter borg voor de rechtsstaat: neutraliteit, gelijkheid en naleving van de wet onder dezelfde voorwaarden voor iedereen al naargelang de individuele situaties.
Inspanningen tot administratieve vereenvoudiging, facilitering en verduidelijking zijn dus een essentiële hefboom voor het verbeteren van de relatie van de openbare diensten met hun gebruikers.
De aan de gebruiker verleende dienst is het doel van de administratieve handeling. Interne beperkingen van de openbare diensten mogen dus geen invloed hebben op de gebruikers die moeten worden geholpen bij het vervullen van de formaliteiten. Maatregelen die de gebruiker ten goede komen, mogen dus

[23] Ibid.
[24] Ibid.
[25] Ibid.

niet worden genegeerd onder het voorwendsel dat ze de interne werking van de openbare diensten bemoeilijken. Uiteraard moet deze regel worden gekoppeld aan een algemene kosten-batenanalyse, waarbij de maatregelen niet mogen leiden tot een ongerechtvaardigde stijging van de kosten van de openbare diensten die hoe dan ook worden gedragen door de belastingbetaler.
De openbare diensten moeten ook toegankelijk zijn in termen van geografische ligging. Dit geldt zowel voor de administratieve aanwezigheid op het platteland als in stedelijke gebieden. Nieuwe vormen van samenwerking tussen de openbare diensten moeten worden nagestreefd van geval tot geval, al naargelang de lokale behoeften en bijzonderheden, om ervoor te zorgen dat de openbare diensten aanwezig en toegankelijk zijn op het hele grondgebied.
Deze lokale openbare diensten kunnen de vorm aannemen van een bundeling van middelen, één loket, gezamenlijke opleidingen, eventueel functionele reorganisaties die leiden tot groeperingen van diensten of herverdelingen van districten voor lokale actie.

Benadrukt moet worden dat de beginselen van continuïteit, veranderbaarheid en toegankelijkheid rechtskracht hebben in sommige landen zoals Frankrijk, waar ze al vanaf de late 19e eeuw werden bekrachtigd door de rechtbanken. De onderstaande beginselen worden echter nog steeds besproken en worden van politieke aard geacht.

4.5 Neutraliteit

Neutraliteit, een uitvloeisel van het gelijkheidsbeginsel, garandeert gratis toegang voor iedereen tot de openbare diensten, zonder discriminatie. Het impliceert een seculaire staat, onpartijdige openbare ambtenaren en verbod op discriminatie op grond van politieke, filosofische, religieuze of vakbondsovertuigingen, of op basis van sociale afkomst, geslacht, gezondheidstoestand, handicap of etnische afkomst.
Elke gebruiker heeft dus dezelfde rechten tegenover de administratie en de procedures moeten borg staan voor onpartijdigheid.

4.6 Transparantie

"Transparantie en verantwoordelijkheid stellen de burgers en gebruikers in staat om zich ervan te vergewissen dat de openbare dienst goed functioneert en om hun rechten te laten gelden".[26] *Elke gebruiker heeft recht op informatie over het werk van de openbare diensten en deze laatste zijn verplicht om de gebruikers systematisch (media, pers, brochure, gids) te informeren. Transparantie moet worden opgevat als een voorwaarde voor dialoog en overleg, maar ook als een instrument voor controle van het werk van de openbare diensten door de gebruikers. (...).*

[26] Ibid.

Elke gebruiker kan binnen de grenzen van de geldende wetgeving administratieve documenten verkrijgen. Hij kan documenten op naam over zichzelf verkrijgen en opmerkingen optekenen met betrekking tot het meegedeelde document. Openbare diensten moeten de gebruiker informeren over de redenen van een beslissing. Zij moeten hem de klachten- en beroepsmogelijkheden meedelen.

4.7 Betrouwbaarheid en vertrouwen

"Vertrouwen en betrouwbaarheid verplichten om zich in alle omstandigheden als trouwe partners te dragen".[27]

De gebruiker heeft recht op rechtszekerheid en betrouwbaarheid in zijn betrekkingen met de administratie en de openbare diensten. Dat betekent meer bepaald dat:

- *de staat duidelijk de werkingswijzen en -voorwaarden van de openbare diensten moet vaststellen;*
- *de regels stabiel moeten zijn: in geval van wijzigingen die geboden zijn door de ontwikkeling van de maatschappij of de omstandigheden, moeten de nieuwe regels van kracht worden volgens modaliteiten die de gebruiker in staat stellen om zich in de beste omstandigheden aan te passen.*

Op economisch en sociaal gebied is de betrouwbaarheid van de openbare diensten een belangrijke uitdaging nu dat de Europese markt wordt opengesteld. Bedrijven die zich willen vestigen en dus werkgelegenheid creëren, zullen zich immers gemakkelijker richten tot de landen met de juridisch meest zekere en de best presterende administratieve omgeving.

5. Dienst van algemeen belang (DAB) – Dienst van algemeen economisch belang (DAEB)

Oorspronkelijk schonk het Verdrag van Rome (1957) geen aandacht aan de openbare diensten en tijdens de 30 jaar die volgden, zijn de openbare diensten dus relatief buiten het communautaire integratieproces gebleven, waardoor elke lidstaat verantwoordelijk blijft voor de definitie, organisatie en financiering ervan. De "diensten van algemeen economisch belang" (DAEB's), die in het Verdrag van Rome worden vermeld (artikel 90, paragraaf 2), bleven destijds beperkt tot communicatie, vervoer en energie, dat wil zeggen de infrastructuurnetwerken. Het doel van de interne markt, zoals omschreven door de Europese Akte van 1986, heeft de Europese instellingen ertoe aangezet om een geleidelijk standaardiseringsproces van deze diensten te starten. De doelstellingen daarvan waren het opheffen van de nationale grenzen om het vrije verkeer van personen (burgers en werknemers), goederen, diensten en kapitaal te organiseren door een interne markt op te zetten, evenals het introduceren van

[27] Ibid.

meer concurrentie in gebieden die lange tijd daartegen beschut waren gebleven vanwege exclusieve lokale, regionale en/of nationale rechten. De Europese Unie ontwikkelde vervolgens strategieën voor een geleidelijke liberalisering van de sectoren van de diensten van algemeen economisch belang, gebaseerd op het introduceren van concurrentie en marktlogica, maar zonder daarnaast de communautaire doelstellingen en normen te definiëren, die tot een gemeenschappelijk begrip en Europese solidariteit hadden kunnen leiden.
Sindsdien hebben de Europese besprekingen en initiatieven ernaar gestreefd om de liberalisering en de doelstellingen van algemeen belang opnieuw in evenwicht te brengen. De Europese Commissie heeft vanaf 1996 een transversale reflectie gestart over alle diensten van algemeen belang, met twee mededelingen (1996[28] en 2000)[29], een verslag (2001)[30], een Groenboek (2003)[31], een Witboek (2004)[32] en nieuwe mededelingen (2007[33] en 2011)[34], die beginselen voorstellen die aan de basis liggen van een communautaire opvatting van diensten van algemeen belang.[35]

De terminologie "dienst van algemeen belang" (DAB) is de vrucht van een constructie van de Europese Commissie, die een 'gemene deler' wilde voor alle nationale realiteiten. In haar mededeling over *Diensten van algemeen belang in Europa* (1996) stelt de Europese Commissie dat de DAB's centraal staan in het Europese maatschappijmodel.[36] Maar het gaat eerder om een gedeelde waarde dan om een duidelijk omschreven concept.

---

[28] Mededeling van de Commissie "Diensten van algemeen belang in Europa", *Publicatieblad* C 281 van 26.09.1996.
[29] Mededeling van de Commissie, "Diensten van algemeen belang in Europa", *Publicatieblad* C 17 van 19.01.2001. Beschikbaar op: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=URISERV:l26087.
[30] COM(2001) 598 def., 17.10.2001.
[31] Groenboek over diensten van algemeen belang (COM/2003/0270 def.). Beschikbaar op: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52003DC0270.
[32] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - *Witboek over diensten van algemeen belang*. Beschikbaar op http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52004DC0374.
[33] Mededeling over diensten van algemeen belang, COM(2007) 725. Beschikbaar op: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:nl:PDF.
[34] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Een kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang in Europa*, Brussel, 20.12.2011 COM(2011) 900 def. Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework_nl.pdf.
[35] *La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne*, CESI Europe Academy, samenvatting van de studie, Brussel, 2012.
[36] Mededeling van de Commissie, *Diensten van algemeen belang in Europa*, COM(96) 443, § 1.

Bij een kritische en chronologische lezing van de verschillende documenten blijkt echter geleidelijke beperking van de omvang van het concept van algemeen belang die gepaard gaat met transversale wetgevende teksten (staatssteun, concessies, overheidsopdrachten, …) en steeds meer sectorale regelgeving die interfereren met de vrijheid van de lidstaten om het algemeen belang te definiëren.
Bovendien heeft de Europese Commissie in de loop der jaren steeds meer activiteitensectoren onderzocht op "zoek" naar mogelijke beperkingen op de mededinging en het vrije verkeer. Een aantal gevallen zijn ook het voorwerp geweest van Europese jurisprudentie waaruit is gebleken dat als een dienst kan worden geleverd door een privé-exploitant tegen een bepaalde prijs op de betrokken markt, de dienst van algemeen belang wordt gekwalificeerd als "economisch". Hij is dan onderworpen aan de hele Europese wetgeving betreffende ondernemingen die een economische activiteit uitoefenen (zie CIRIEC Working paper N° 2016/11). Bovendien acht de Europese Commissie[37] het niet passend om verplichtingen van openbare dienst vast te stellen voor een activiteit die reeds geleverd wordt of zou kunnen worden aan bevredigende voorwaarden en in overeenstemming met het openbare belang, zoals gedefinieerd door de staat, door een bedrijf dat onder normale marktvoorwaarden werkt.
In de Mededeling van 2011[38] staan de volgende vier definities:

- **Diensten van algemeen belang (DAB's):** DAB's zijn diensten die overheden in de lidstaten aanmerken als zijnde van algemeen belang en waaraan specifieke openbaredienstverplichtingen zijn verbonden. Dit begrip omvat zowel economische activiteiten (zie verder de definitie van diensten van algemeen economisch belang) als niet-economische diensten. Deze laatste diensten vallen niet onder specifieke EU-wetgeving, noch zijn de Verdragsbepalingen op het gebied van de interne markt en de mededinging daarop van toepassing. Voor sommige aspecten van de organisatie van deze diensten gelden misschien andere, algemene Verdragsregels, zoals het verbod op discriminatie.
- **Diensten van algemeen economisch belang (DAEB's):** DAEB's zijn economische activiteiten die het algemeen belang dienen en die de markt, zonder het overheidsoptreden, anders niet (of niet onder dezelfde

[37] Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie, 2012/C 8/02, Publicatieblad C 8/4 van 11 januari 2012. Beschikbaar op: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52012XC0111(02).
[38] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Een kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang in Europa*, Brussel, 20.12.2011 COM(2011) 900 def., § 16 en volgende.

voorwaarden inzake kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) had verricht. De openbaredienstverplichting waarmee de dienstverrichter wordt belast, waarbij het criterium "algemeen belang" als leidraad dient, moet ervoor zorgen dat de dienst wordt verricht onder voorwaarden waarmee de publieke taak kan worden vervuld.

- **Sociale diensten van algemeen belang (SDAB's):** Hierbij gaat het onder meer om socialezekerheidsstelsels die de fundamentele risico's van het leven dekken, en andere essentiële diensten die rechtstreeks aan de betrokkene worden verleend en een preventief doel hebben en de sociale cohesie/inclusie verbeteren. Hoewel sommige sociale diensten (zoals verplichte wettelijke socialezekerheidsregelingen) door de EU-rechter niet als economische activiteiten worden beschouwd, blijkt uit de EU-rechtspraak duidelijk dat het sociale karakter van een dienst op zich niet voldoende is om deze als "niet-economisch" aan te merken. Het begrip "sociale dienst van algemeen belang" omvat dus zowel economische als niet-economische activiteiten.

- **Universeledienstverplichtingen (UDV's):**

  Universeledienstverplichtingen zijn een bepaald type openbaredienstverplichtingen, waarbij de voorwaarden worden vastgelegd die moeten garanderen dat bepaalde diensten beschikbaar zijn voor alle consumenten en gebruikers in een lidstaat, ongeacht hun geografische locatie, maar ook dat deze diensten worden aangeboden in een bepaalde kwaliteit en, rekening houdende met specifieke nationale omstandigheden, tegen een betaalbare prijs. Specifieke universeledienstverplichtingen worden op Europees niveau vastgelegd als een essentieel onderdeel van de liberalisering van de markt in dienstensectoren zoals elektronische communicatie, post en vervoer.

- **Openbare dienst (OD):** De term "openbare dienst" wordt in artikel 93 VWEU met betrekking tot het vervoer gebruikt. Toch is het gebruik van deze term, buiten deze sector, soms dubbelzinnig: hij kan zowel betrekking hebben op het feit dat een dienst aan het brede publiek en/of in het algemeen belang wordt aangeboden, of hij kan worden gebruikt voor de activiteiten van entiteiten die in overheidshanden zijn. Om misverstanden te voorkomen, wordt de term niet gebruikt in deze mededeling, maar worden de termen "dienst van algemeen belang" en "dienst van algemeen economisch belang" aangehouden.

Vandaag bevat het Verdrag van Lissabon[39] vier "leidende" bepalingen inzake de DAB's:

- Artikel 14 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
- Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang;
- Artikel 36 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (toegang tot diensten van algemeen economisch belang);
- En artikel 106 VWEU (zie CIRIEC Working paper N° 2016/11).

Met de term DAB's verwijst de Commissie naar al dan niet commerciële dienstenactiviteiten die van algemeen belang worden geacht door de overheid en dus onderworpen zijn aan specifieke openbaredienstverplichtingen, met uitzondering van niet-economische diensten van algemeen belang (NEDAB's), zoals de verplichte onderwijssystemen, de socialezekerheidsstelsels, de pensioenen enz.

Een NEDAB is een DAB die deel uitmaakt van de uitoefening van de prerogatieven van de staat of van de verantwoordelijkheid van de staat jegens de bevolking, die onderworpen is aan overheidstoezicht en uitsluitend onder het solidariteitsbeginsel valt.[40]

Er zij op gewezen dat de "sociale" aard van een dienst niet volstaat om er een NEDAB van te maken. Er moet dus een onderscheid worden gemaakt tussen de NEDAB's en de "sociale diensten van algemeen belang (SDAB's) (zie paragraaf 6 hieronder). De term "dienst van algemeen economisch belang" (DAEB) sluit daarentegen de niet-economische diensten van algemeen belang uit, maar omvat *de facto* alle andere sectoren.[41]

6. Sociale dienst van algemeen belang (SDAB)

Hoewel de diensten van algemeen belang niet echt gedefinieerd of afgebakend zijn, omvat de uitdrukking "dienst van algemeen belang" de "diensten van algemeen economisch belang (DAEB's)" en de "niet-economische diensten van algemeen belang (NEDAB's)", waarbij de eerstgenoemde een "economische" activiteit impliceren.

Naast deze uitdrukkingen komt "sociale dienst van algemeen belang (SDAB)" niet voor in het primaire recht van de Europese Unie.

---

[39] Het Verdrag van Lissabon bestaat uit twee verdragen: het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), ondertekend op 13 december 2007 en in werking getreden op 1 december 2009.

[40] Aanvullende pensioen- of aanvullende ziekteverzekeringstelsels zijn dus geen NEDAB's.

[41] Eric Van den Abeele, *Les services d'intérêt général : État du débat européen*, CRISP | « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2005/36 n° 1901-1902 | blz. 5 tot 72, ISSN 0008-9664. Artikel online beschikbaar op het volgende adres: http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2005-36-page-5.htm.

Afkorting	Titel	Verschijnings-datum	Rechtsgrondslag
DAB	Dienst van algemeen belang	1996	Mededeling van de Commissie "Diensten van algemeen belang in Europa" (COM(96) 443 def.)
DAEB	Dienst van algemeen economisch belang	1957	Artikel 90, paragraaf 2 van het Verdrag van Rome
NEDAB	Niet-economische dienst van algemeen belang	2006	Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt
SDAB	Sociale dienst van algemeen belang	2006	Witboek over de diensten van algemeen belang, 12.5.2004, COM(2004) 374

Het is dus aan de lidstaten en/of de Europese wetgever om te definiëren of te verduidelijken wat een SDAB is. Deze definitie zal moeten voldoen aan de bestaande bepalingen van de Europese wetgeving, volgens de interpretatie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, zoals Koen Lenaerts, voorzitter van dit Hof sinds 8 oktober 2015, het benadrukt.[42] In dit verband herinnert hij aan artikel 9 VWEU: "Bij de bepaling en uitvoering van haar beleid en acties houdt de Unie rekening met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de strijd tegen sociale uitsluiting en een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de volksgezondheid".[43]
Dit artikel impliceert dus het bestaan en de ontwikkeling van sociale diensten van algemeen belang om tegemoet te komen aan deze eisen van transversale, horizontale aard.

7. De beginselen van de Europese Commissie inzake DAB's

In haar mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, met als titel

[42] Koen Lenaerts, *Defining the concept of "services of general interest" in light of the "checks and balances"* set out in the Treaties, p. 59, JURISPRUDENCIJA JURISPRUDENCE 2012, 19(4), blz. 1247–1267.
[43] Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Artikel 9.

Witboek over diensten van algemeen belang, formuleert de Europese Commissie op haar beurt haar negen beginselen inzake DAB's.[44]

1) **Subsidiariteitsbeginsel**: de overheidsinstanties moeten dicht bij de burger kunnen werken: de diensten van algemeen belang moeten zo dicht mogelijk bij de burger worden opgezet en gereguleerd.
2) Het realiseren van de **doelstellingen van openbare dienstverlening in concurrerende open markten**: de Commissie blijft van mening dat de doelstelling een open en concurrerende interne markt tot stand te brengen, verenigbaar is met de doelstelling kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare diensten van algemeen belang te ontwikkelen.
3) Het waarborgen van de **samenhang** en de **universele toegang**: De toegang van alle burgers en ondernemingen tot kwalitatief hoogwaardige en betaalbare diensten van algemeen belang op het gehele grondgebied van de lidstaten is van wezenlijk belang voor de bevordering van de sociale en territoriale samenhang in de Europese Unie. In dit verband is de universele dienst een basisconcept dat de Gemeenschap heeft ontwikkeld om te waarborgen dat essentiële diensten effectief toegankelijk zijn.
4) Het handhaven van een **hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en zekerheid** van de levering en voorziening van openbare diensten vormt een wezenlijke voorwaarde die tot uiting moet komen in de omschrijving van de te verlenen dienst. Tevens moeten de voorwaarden waaronder diensten worden verleend, de aanbieders in voldoende mate stimuleren om passende langetermijninvesteringen te verrichten.
5) **Het waarborgen van de rechten van gebruikers en consumenten**, in het bijzonder met betrekking tot de toegang tot diensten, met inbegrip van grensoverschrijdende diensten, op het gehele grondgebied van de Unie voor alle bevolkingsgroepen, betaalbaarheid van diensten, bijvoorbeeld via bijzondere regelingen voor personen met een bescheiden inkomen, fysieke veiligheid, zekerheid en betrouwbaarheid, continuïteit, hoge kwaliteit, keuze, transparantie en toegang tot informatie van aanbieders en regelgevers.
   De tenuitvoerlegging van deze beginselen vereist doorgaans het bestaan van onafhankelijke regelgevende autoriteiten met duidelijk afgebakende bevoegdheden en taken, waaronder de bevoegdheid sancties op te leggen (middelen om de omzetting van de bepalingen inzake universeledienstverlening te controleren en de naleving ervan af te dwingen). Ook moet voorzien zijn in een regeling voor de

[44] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - *Witboek over diensten van algemeen belang*. De Europese Commissie formuleert zijn negen beginselen inzake DAB's, COM/2004/0374 def. Beschikbaar op http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52004DC0374.

vertegenwoordiging van gebruikers en consumenten bij en hun actieve deelname aan de definiëring en de evaluatie van diensten, in passende verhaal- en compensatiemechanismen, en in een aanpassingsclausule zodat de voorwaarden in overeenstemming kunnen worden gebracht met de wijzigende behoeften van gebruikers en consumenten en de economische en technologische ontwikkelingen.

6) **Het volgen en evalueren van de werking van de diensten** op een multidimensionale manier en met betrekking tot alle relevante wettelijke, economische, sociale en milieuaspecten.
7) **Het respecteren van de diversiteit van de diensten en de situaties**: alle communautaire beleidsmaatregelen op het gebied van diensten van algemeen belang moeten ten volle rekening houden met de diversiteit die kenmerkend is voor de verschillende diensten van algemeen belang en de omstandigheden waarin deze diensten worden verleend.
8) **Het verhogen van de transparantie**: dit beginsel dient op alle aspecten van openbare dienstverlening van toepassing te zijn, gaande van de definiëring van de opdracht, over de organisatie, financiering en regulering, tot de productie en evaluatie, waaronder mechanismen om klachten te behandelen.
9) **Het bieden van rechtszekerheid** in verband met de toepassing van het Gemeenschapsrecht op de aanbieding van diensten van algemeen belang te verbeteren, onverminderd de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg.[45]

8. De zes waarden gedefinieerd in Protocol nr. 26 betreffende de DAB's

Protocol nr. 26 in bijlage bij het Verdrag van Lissabon definieert zes waarden voor de DAB's.

[45] Fanny Petit, *Quels principes pour les services publics ? Egalité, continuité, adaptation, accessibilité, neutralité, transparence, confiance et fiabilité*, AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs), Services publics en Europe, 2005. Beschikbaar op: http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6692.html.

PROTOCOL (nr. 26)
BETREFFENDE DE DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG

DE HOGE VERDRAGSLUITENDE PARTIJEN,
WENSEND het belang van diensten van algemeen belang te benadrukken;
HEBBEN OVEREENSTEMMING BEREIKT over de volgende interpretatieve bepalingen, die aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden gehecht:

Artikel 1
De gedeelde waarden van de Unie met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie omvatten met name:
- de essentiële rol en de ruime discretionaire bevoegdheid van de nationale, regionale en lokale autoriteiten om diensten van algemeen economisch belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren op een manier die zoveel mogelijk in overeenstemming is met de behoeften van de gebruikers;
- de diversiteit tussen verschillende diensten van algemeen economisch belang en de verschillen in de behoeften en voorkeuren van de gebruikers die kunnen voortvloeien uit verschillende geografische, sociale of culturele omstandigheden;
- een **hoog niveau van kwaliteit**, **veiligheid** en **betaalbaarheid**, **gelijke behandeling** en de bevordering van **de algemene toegang** en van **de rechten van de gebruiker**;

Artikel 2
De bepalingen van de Verdragen doen op generlei wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren.

Commentaren[46]

1) "Hoewel er geen algemene definitie bestaat van **kwaliteit**, kunnen we in de verschillende bronnen van het EU-recht betrouwbaarheid en continuïteit van de diensten, het bestaan van compensatieregelingen in geval van ontoereikendheid, de bescherming en veiligheid van de gebruikers en van de consumenten, milieubescherming en duurzame ontwikkeling, ... onderscheiden. Kwaliteit verwijst dus meestal naar andere waarden. In de Europese wetgeving verschillen de kwaliteitsdoelstellingen en worden ze voor elke sector verduidelijkt op basis van zijn kenmerken (...). Normatieve en/of contractuele verduidelijkingen, zoals contracten tussen de overheidsinstanties en de operatoren, contracten tussen de operatoren en de gebruikers, de statuten en de contracten van werknemers met de operator – definiëren de bestaande kwaliteitswaarborgen, hun niveau, beschermings- en nalevingsmiddelen, evenals aanpassingsmechanismen (...)".

[46] De citaten in aanhalingstekens met betrekking tot de 6 aspecten komen uit de volgende bron: *La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne*, CESI Europe Academy, samenvatting van de studie, Brussel, 2012.

2) “**Veiligheid** heeft betrekking op verschillende aspecten: de fysieke veiligheid (voor de gebruikers en degenen die betrokken zijn bij de productie en levering van deze diensten), met inbegrip van de veiligheid en de betrouwbaarheid van netwerken en apparatuur, de veiligheid van de levering en de bevoorradingsveiligheid.” Maar de belangrijkste bevoegdheid bij het definiëren van de veiligheid de DAEB’s blijft bij de lidstaten. “In sommige sectoren zijn grensoverschrijdende veiligheidsuitdagingen meer voor de hand liggend en rechtvaardigden de oprichting van de Europese veiligheidsagentschappen: het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid, het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart, het Europees Spoorwegbureau, maar ook de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid, het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk, het Uitvoerend Agentschap voor consumenten, gezondheid en voeding.”

3) “In de politieke benaderingen en Europese teksten bestaan er twee benaderingen van **betaalbaarheid van de DAEB’s**: één met een universele dimensie, de andere beperkt tot bevolkingsgroepen met een laag inkomen, die kwetsbaar of kansarm zijn (...). Betaalbaarheid lijkt vooral een bepalend element te zijn van het concept van “universele dienst” in de telecommunicatie, postdiensten, elektriciteit en, meer in het algemeen, de openbaredienstverplichtingen. Betaalbaarheid moet niet op zichzelf worden beschouwd. Het houdt verband met de economische en sociale omstandigheden van elk grondgebied (...)”. Het houdt ook verband met de behoeften en de technologieën, dus met hun ontwikkelingen in de tijd. “Het is aan de bevoegde instanties op nationaal, regionaal en lokaal niveau om de diensten van algemeen economisch belang te financieren (artikel 14 VWEU); dit houdt de mogelijkheid in om de kosten te compenseren die ontstaan door de vervulling van bepaalde opdrachten van algemeen belang, waarvan de “betaalbaarheid” en de toegankelijkheid essentiële onderdelen zijn, met inachtneming van het beginsel van evenredigheid van de compensaties ten opzichte van de beoogde doelstellingen, maar zonder dat dit als staatssteun worden beschouwd.”

4) “Ook al werd in sommige landen **gelijke behandeling** oorspronkelijk ontworpen om gelijke toegang en dienstverlening voor de gebruikers te verzekeren en elke discriminatie in beginsel te verbieden, kan in de staten die voorrang hebben gegeven aan de universaliteit van de dienst, de verplichting tot universele levering van bepaalde diensten tot positieve discriminatie leiden.” Zo wordt de bevordering van “positieve maatregelen” (“positieve discriminatie”) gerechtvaardigd, waardoor specifieke maatregelen kunnen worden gehandhaafd of ingevoerd om nadelen die verband houden met ras, geslacht, etniciteit,

godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te compenseren.

5) "De communautaire actie om **universele toegang** tot de DAEB's te bevorderen en te waarborgen, werd met name op gang gebracht in het kader van het beleid tot liberalisering van bepaalde sectoren van de DAEB's, door middel van het concept van universele dienst, door het cohesiebeleid en in het domein van de trans-Europese netwerken (vervoer, energie en telecommunicatie), omdat *de markt zelf bijvoorbeeld geen universele toegang of volledige geografische dekking biedt*.[47] [48]
Er wordt vaak naar voren gebracht dat de bedoeling van de universeledienstverplichtingen (UDV's) is dat ze fungeren als een *sociaal vangnet*[49] dat *beschikbaarheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid*[50] garandeert wanneer de marktkrachten zelf niet kunnen zorgen voor betaalbare toegang tot basisdiensten voor de consument, met name voor consumenten in verafgelegen gebieden, met een laag inkomen of in een kwetsbare situatie".[51]

6) **De bevordering van de rechten van de gebruikers** werd toegevoegd na het erkennen dat "de realisatie van de interne markt en de uitvoering van het mededingingsbeleid alleen niet volstonden om ontwikkeling en welvaart te bereiken en moesten worden aangevuld met specifieke initiatieven om een evenwicht te vinden tussen de marktkrachten en de rechten van de burgers in zoverre zij ook "gebruikers" en "consumenten" zijn. Het "bevorderen" van de rechten van de gebruikers is niet noodzakelijkerwijs een garantie voor de bescherming ervan. Op dit gebied worden de bevoegdheden gedeeld met de lidstaten en, bij gebreke van een specifieke communautaire wetgeving, is het in principe aan de lidstaten om de rechten van de gebruikers en de consumenten te

[47] Citaat uit het Groenboek van de Commissie, van 21 mei 2003, over diensten van algemeen belang (COM(2003) 270 def. - *Publicatieblad* C 76 van 25.03.2004).
[48] Bron: *La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne*, CESI Europe Academy, samenvatting van de studie, Brussel, 2012.
[49] Com (2011) 795: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, De universele dienst in elektronische communicatie: verslag over de resultaten van de openbare raadpleging en de derde periodieke evaluatie inzake de omvang, overeenkomstig artikel 15 van Richtlijn 2002/22/EG.
[50] Ibid.
[51] Bron: *La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne*, CESI Europe Academy, samenvatting van de studie, Brussel, 2012.

bepalen en kunnen zij tevens optreden in aanvulling op de communautaire acties."[52]

9. Universele dienst

De universele dienst, en meer bepaald de definitie van universeledienstverplichtingen, is verschenen met de liberalisering van de diensten van de Europese Unie, zoals telecommunicatie, energie en postdiensten.[53]

Het begrip van universele dienst verscheen voor het eerst in het Groenboek van de Commissie over telecommunicatie[54], waarin werd verwezen naar de doelstellingen van de universele dienst met betrekking tot de openbaredienstverplichtingen die de telecomoperatoren moeten nakomen.[55] Dit begrip van universele dienst, dat in 1993 op initiatief van België in de afgeleide wetgeving van de Europese Unie werd geïntroduceerd om een volledige dekking van het grondgebied te bevorderen, onder meer via openbare telefooncellen (zie richtlijn inzake de universele dienst in de telecommunicatie), werd ontleend aan de Verenigde Staten waar de uitdrukking reeds bestond in 1907.[56]

Volgens de Europese opvatting is de universele dienst "een gedefinieerd geheel van minimumdiensten van een bepaalde kwaliteit, dat toegankelijk is voor alle gebruikers, ongeacht hun geografische locatie en, in het licht van specifieke nationale voorwaarden, tegen een betaalbare prijs".[57]

Door het omschrijven en waarborgen van de universele dienstverlening wordt de permanente toegankelijkheid en kwaliteit van gevestigde diensten tijdens de

---

[52] *La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne*, CESI Europe Academy, samenvatting van de studie, Brussel, 2012.

[53] Eric Van den Abeele, *Les services d'intérêt général : État du débat européen*, CRISP | « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2005/36 n° 1901-1902 | blz. 5 tot 72, ISSN 0008-9664. Artikel online beschikbaar op het volgende adres: http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2005-36-page-5.htm.

[54] COM(87) 290 van 30 juni 1987.

[55] Dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe, sous la direction de Muriel Nicolas et Stéphane Rodrigues, Collection I.S.U.P.E., Editions ASPE Europe, Parijs, 1998.

[56] Eric Van den Abeele, *Les services d'intérêt général : État du débat européen*, CRISP | « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2005/36 n° 1901-1902 | blz. 5 tot 72, ISSN 0008-9664. Artikel online beschikbaar op het volgende adres: http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2005-36-page-5.htm.

[57] Jean-Marie Cheffert, *Le service universel: une notion à cerner pour un champ politique à identifier*, *Service universel, concurrence et télécommunications*. Bruxelles: Story Scientia, Vol. 15, blz. 7-31.

overgang van een monopoliepositie naar openlijk concurrerende markten voor alle gebruikers en consumenten gehandhaafd.[58]

Wouter Devroe[59] benadrukt de vier elementen die deze dienst moet dekken:

- een minimumgeheel van diensten die als essentieel worden beschouwd voor het sociale leven van de burgers, waarvoor derhalve een universele levering moet worden gewaarborgd;
- een verbod op de uitsluiting van gebruikers, ongeacht hun geografische locatie;
- een bepaalde kwaliteit (die de Europese Commissie in andere teksten 'goed' of 'hoog' noemt);
- tegen een betaalbare prijs (de Commissie heeft het overigens over 'betaalbare prijzen voor iedereen').

Wouter Devroe merkt daarentegen op dat de Commissie niet aangeeft hoe de kwaliteit van deze dienst moet worden geleverd of kan worden bereikt als de prijs dezelfde moet zijn voor alle gebruikers.

Zoals Eric Van den Abeele[60] toevoegt, de universele dienst kan worden beschouwd als een evoluerend concept dat afhankelijk is van twee factoren: 1) de technische capaciteit om een dienst te leveren aan de hele bevolking en 2) het onontbeerlijke karakter van deze dienst.

De belangrijkste verschillen tussen de openbare dienst en de universele dienst worden samengevat in de volgende tabel.[61]

Openbare dienst	**Universele dienst**
Volledige dienst	Basisdienst
Toegang voor iedereen tegen dezelfde prijs	Voorkeurtarieven voor de lage inkomens
Financiering via de belastingen	Hogere tarieven voor de anderen

[58] Mededeling van de Commissie – *Diensten van algemeen belang in Europa* (COM/2000/0580 def.)
Paragraaf 39. Beschikbaar op
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0580&from=FR.

[59] Voor meer details, zie Wouter Devroe, « L'accès aux services financiers : analyse sur base du concept de 'service universel' », in Jacques Vandamme en Stéphane Rodrigues (dir.), *L'accès aux services d'intérêt économique général*, ASPE, Collection I.SU.P.E., 2003, blz. 112 en volgende.

[60] Eric Van den Abeele, *Les services d'intérêt général : État du débat européen*, CRISP | « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2005/36 n° 1901-1902 | blz. 5 tot 72, ISSN 0008-9664. Artikel online beschikbaar op het volgende adres: http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2005-36-page-5.htm.

[61] Bron: *Le Bonheur Universel: sans les services publics?* Contrastes, N° spécial 2003, en collaboration avec la FEC/CSC.

Bijlage I (bij paragraaf 4)

Vergelijkende tabel van de 5 voorstellen die werden geanalyseerd door het CIRIEC in november 2006

In deze tabel wordt alleen rekening gehouden met de artikelen en niet met de overwegingen

	Comité van de Regio's	**PSE**	**CEEP**	**ETUC**	**CELSIG**
Gebied	DAEB	DAEB	DAEB	DAEB	DAEB
DAEB /DAB	Uitsluiting van activiteiten met een uitsluitend sociaal karakter of die blijk geven van de uitoefening van een openbare macht	DAEB: marktgebonden karakter, voornamelijk gefinancierd door de gebruiker	DAEB: economische aard, die de Gemeenschap, lidstaat, verantwoordelijke autoriteiten onderwerpen aan ODV's die voldoen het criterium van algemeen belang Bevoegde autoriteiten bepalen wat economisch/niet-economisch is	DAEB: economische aard, die de Gemeenschap, lidstaat, verantwoordelijke autoriteiten onderwerpen aan ODV's die voldoen het criterium van algemeen belang	DAEB: economische aard, die de Gemeenschap, lidstaat, verantwoordelijke autoriteiten onderwerpen aan ODV's die voldoen het criterium van algemeen belang Met inbegrip van SDAB en gezondheidszorg Geen niet-economische diensten die onder de openbare macht vallen
Mededinging / algemeen belang			Algemeen belang prevaleert bij spanningen	Algemeen belang gaat voor Geen verlaging van de normen in de lidstaten	Uitvoering DAEB prevaleert bij conflicten

Definitie		Een bevoegde autoriteit (nationaal, regionaal, lokaal, communautair) legt ODV's of UDV's op aan een dienstverlener die een economische activiteit uitoefent	Definitie door de nationale, regionale en lokale bevoegde autoriteiten, behalve Europese DAEB's binnen de grenzen van de bevoegdheden	Definitie door de Europese, nationale, regionale en lokale bevoegde autoriteiten	Lidstaten bepalen opdrachten, doelstellingen en specifieke regels
Verdeling van de bevoegdheden	Subsidiariteit voor creatie en verdwijning van DAEB's Impactstudie / liberaliserings- of harmoniseringsprojecten	Vrijheid van definitie van de staten Zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de gemeenschap om ODV's of UDV's te definiëren	Toepassing van een strikte subsidiariteit Gedeelde bevoegdheid, geen nieuwe communautaire bevoegdheid Gemeenschap steunt met inachtneming van de tradities en verantwoordelijkheden	Toepassing van een strikte subsidiariteit Gemeenschap steunt en ziet toe op de inachtneming van de diversiteit, de tradities, structuren, situaties en verantwoordelijkheden Gemeenschap ziet erop toe dat de mededingingsregels de opdrachten en taken van DAEB niet belemmeren Creatie van Europese diensten/ doelstellingen van de Unie (duurzame ontwikkeling, werkgelegenheid)	Bevoegdheid tot definitie van de lidstaten Unie definieert gemeenschappelijke regels, Europese diensten (bevoegdheid en toegevoegde waarde), garandeert de keuzevrijheid van de overheidsinstanties inzake de wijze van beheer, bepaalt de evaluatiemethodologie
Transversaal / sectoraal		Sluit geen sectorale bepalingen inzake DAEB's uit, maar sluit andere transversale bepalingen uit	Voorrang van het sectorale Het transversale wordt in aanmerking genomen bij sectorale revisies	Het transversale helpt en faciliteert het sectorale Toekomstige wetgeving inzake DAEB's zal toegepast moeten worden	Onverminderd andere communautaire instrumenten, waarvan wijzigingen in overeenstemming moeten zijn met de wet

Wijzen van beheer	Neutraliteit: vrije keuze aanbesteding / rechtstreeks beheer	Vrije keuze in de wijze van beheer. Mogelijkheid om zich te verenigen Rechtstreeks beheer: controle analoog aan die van de eigen diensten (geen belangrijke beslissing zonder advies van de autoriteit), onthoudt zich van elke tussenkomst buiten het territoriale bevoegdheidsterrein Extern beheer: openbare-dienstenovereenkomst, behoudens uitzondering, beginselen van non-discriminatie, rechtvaardigheid, openbaarmaking, transparantie (cf. overheidsopdrachten)	Nationale, regionale en lokale autoriteiten, behalve voor de Europese DAEB's Vrijheid in het bepalen van de wijzen van beheer Ook groepen van autoriteiten, consortia tussen autoriteiten Mogelijkheid tot uitwerking van vergunningenstelsels die gerechtvaardigd zijn ten aanzien van de opdracht van openbare dienst en die evenredig zijn In house, met inbegrip van verenigingen van meerdere lokale autoriteiten: effectieve controle, overheersend aandeel activiteit zonder grondgebied	Keuzevrijheid: regie, intern, PPP? samenwerking tussen gemeenten, delegatie Mogelijkheid tot uitwerking van vergunningenstelsels die gerechtvaardigd zijn ten aanzien van de opdracht van openbare dienst en die evenredig zijn Intern: afzonderlijke juridische entiteit bij reële controle	Lidstaten beslissen over de wijzen van organisatie en beheer

Werkingsbeginselen	Gelijke behandeling voor de gebruikers, toegankelijkheid, continuïteit, veiligheid, betaalbaarheid, kwaliteit Transparantie in de relaties tussen operator / overheidsinstantie, gescheiden boekhouding en analytische boekhouding	Akte bepaalt: toegankelijkheid, aanpasbaarheid, betaalbaarheid, continuïteit, duurzaamheid, gelijke behandeling, langetermijnplanning, kwaliteit, veiligheid, universaliteit Mogelijkheid van niet-economische bijzondere doelstellingen	DAEB's onderworpen aan de algemene beginselen: transparantie, evenredigheid, non-discriminatie, gelijke behandeling Mogelijke beginselen: ecologische, territoriale, sociale cohesie, duurzame ontwikkeling, universele en gelijke toegang, continuïteit, toegankelijke prijs, solidariteit, kwaliteit, veiligheid, zekerheid, aanpasbaarheid, nabijheid tot de burgers, gebruikersrechten, controle en evaluatie, transparantie en democratische controle	Om de kwaliteit, veiligheid, zekerheid, rechten van de consument, aanpasbaarheid, doeltreffendheid te waarborgen, volgende fundamentele beginselen: toegankelijkheid, beschikbaarheid, continuïteit, solidariteit, financiële beschikbaarheid, universaliteit, duurzaamheid, transparantie, verantwoordelijkheid, democratische controle, non-discriminatie, gelijke behandeling Overheden kunnen aanpassen, aanvullen Goed bestuur en sociale dialoog Totale transparantie van overheidsopdrachten	Gemeenschappelijke beginselen kunnen DAEB's kenmerken: toegankelijkheid (toegangsrecht en UD, non-discriminatie inzake geografie, prijzen) bescherming van de gebruikers, continuïteit, veiligheid, kwaliteit, uitvoeringsgarantie
MVO en werknemersparticipatie				Voorlichting, raadpleging, participatie van de werknemers voor onderhandelde modernisering Sociale dialoog Sociaal jaarverslag MVO-element	

Financiering	Vrije keuze: compensatiefonds, belastingen voor de operatoren, nationale of communautaire verevening Beoordeling van staatssteun / opdrachten	Bevoegdheid van de staat Keuze: budget, exclusieve of bijzondere rechten, compensatie (geen Staatssteun 87), overheidsfonds, toepassing van gelijke tarieven	Nationale, regionale en lokale autoriteiten, behalve Europese DAEB's Mogelijkheid tot exclusieve en bijzondere rechten indien gerechtvaardigd en evenredig Compensatie ODV geen staatssteun Compensatie heeft betrekking op de ODV, overschrijdt niet de kosten van de ODV, maakt passend rendement van de investering mogelijk Keuze: kruissubsidies, rechtstreekse compensatie, specifieke leningen, belastingverminderingen indien dit geen concurrentievervalsing veroorzaakt op andere gebieden Transparantierichtlijn	Mogelijkheid tot exclusieve en bijzondere rechten indien gerechtvaardigd en evenredig Compensatie ODV geen staatssteun Compensatie heeft betrekking op de ODV, overschrijdt niet de kosten van de ODV, maakt passend rendement van de investering mogelijk Keuze: kruissubsidies, rechtstreekse compensatie, specifieke leningen, belastingverminderingen	Unie en lidstaten zorgen voor de financiering, met inbegrip van de infrastructuren Unie en lidstaten beslissen over de wijze van financiering. Billijke compensatie van de kosten Keuze: overheidssubsidies, territoriale vereveningen, tussen activiteiten, verhoogde toegangskosten, voorbehouden sectoren, compensatiefondsen of onderlinge fondsen, fiscale of andere vrijstellingen, PPP, elke andere geschikte wijze

Regulering	Communautair: coördinatie door nationale autoriteiten of onafhankelijke instantie	Bevoegde autoriteit staat in voor de controle, onverminderd onafhankelijke regelgevende instanties Methoden en instrumenten die aangewezen zijn voor de sector	Controle door de nationale, regionale en lokale autoriteiten, behalve voor Europese DAEB's Recht van de betrokken autoriteiten	Recht van de autoriteiten om organen op te richten Belangrijkste belanghebbenden moeten vooraf geïnformeerd en geraadpleegd worden	De bevoegde autoriteiten definiëren
Bescherming van de ontvangers	Participatie van en informatie aan de gebruikers, adviesplicht, klacht, beroep	Rechten van de gebruikers: gezondheid, veiligheid, betrouwbaarheid, informatie, klacht, beroep, compensatie Kwaliteit			Betrokken bij definitie, implementatie en evaluatie Talen Informatie en opleiding Bescherming van de meest kwetsbaren Verplichtingen van de dienstverleners Communautaire verplichtingen Rechtsmiddelen en toegang tot justitie

Beoordeling	Regelmatige beoordelingen van de prestaties, overleg met de gebruikers Raadgevende instantie of observatorium	Controle ODV, UDV, aanpasbaarheid => systeem voor beoordeling van de prestaties en de kwaliteit Nationaal of lokaal niveau Samenvattend verslag van de Commissie	Evaluatieprocedures zijn welkom, op vrijwillige basis Brengt de betrokken partijen samen Communautaire evaluatie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel: van de basis tot de top	Gemeenschap bepaalt de gemeenschappelijke methode, geeft de aanzet, ontwikkelt het mechanisme van DAEB's met communautaire regels voor verbetering en aanpassing Transparante, participatieve, pluralistisch beoordelingsorganen Moeten de belanghebbende partijen betrekken	Regelmatige beoordeling op territoriaal niveau waar de dienst en ODV wordt bepaald Kwaliteit, kosten, prijs, sociale en maatschappelijke voorwaarden, grondrechten, cohesie, investering, werkgelegenheid, opleiding, O&O Alle belanghebbende partijen zijn betrokken Observatorium bij de Europese instellingen
Buitenlandse handel					Legt de basis voor de richtsnoeren die de EU verdedigt in WGO-kader
Raadpleging en participatie		Vereniging van meer partners	Algemene raadplegingen voorafgaand aan initiatieven en in aanmerking nemen van de resultaten ervan		

Beginselen (gedefinieerd of niet)	CvdR	Def.	PSE	Def.	Celsig	Def.	CEEP	Def.	ETUC	Def.
transparantie	X	N					X	N	X	N
gelijke behandeling	X	N	X	J			X	N	X	N
non-discriminatie							X	N	X	N
evenredigheid							X	N		
continuïteit	X	N	X	J	X	J	X	N	X	N
toegankelijkheid	X	N	X	J	X	J			X	N
toegankelijkheid – recht op toegang tot DAEB's					X	J				
toegankelijkheid- non-discriminatie					X	J				
toegankelijkheid - geografisch					X	J				
toegankelijkheid - prijzen					X	J				
universele en gelijke toegang							X	N		
veiligheid	X	N	X	J	X	J				
kwaliteit	X	N	X	J	X	J				
kwaliteit, veiligheid en zekerheid							X	N		
toegankelijke prijs	X	N	X	N			X	N	X	N
financiële beschikbaarheid									X	N
aanpasbaarheid			X	J			X	N		
aanpasbaarheid aan verandering en constante verbetering van de doeltreffendheid							X	N		
duurzaamheid			X	J					X	N
universaliteit			X	J					X	N
beschikbaarheid									X	N
solidariteit							X	N	X	N
verantwoordelijkheid									X	N
democratische controle							X	N	X	N
transparantie en democratische controle							X	N		
nabijheid tot de burgers							X	N		
gebruikersrechten							X	N		
langetermijnplanning			X	J						
bescherming van de werknemers					X	J				
uitvoeringsgarantie					X	J				
economische, sociale, territoriale cohesie en duurzame ontwikkeling							X	N		
controle en evaluatie van de prestaties							X	N		
gescheiden boekhouding	X	N								
analytische boekhouding	X	N								

This yearly series of working papers (WP) aims to publish works resulting from the scientific network of CIRIEC. The WPs are subject to a review process and are published under the responsibility of the President of the International Scientific Council, the president of the scientific Commissions or the working groups coordinators and of the editor of CIRIEC's international scientific journal, the *Annals of Public and Cooperative Economics*.

These contributions may be published afterwards in a scientific journal or book.
The contents of the working papers do not involve CIRIEC's responsibility but solely the author(s') one.

The submissions are to be sent to CIRIEC (ciriec@ulg.ac.be).

Cette collection annuelle de Working Papers (WP) est destinée à accueillir des travaux issus du réseau scientifique du CIRIEC. Les WP font l'objet d'une procédure d'évaluation et sont publiés sous la responsabilité du président du Conseil scientifique international, des présidents des Commissions scientifiques ou des coordinateurs des groupes de travail et du rédacteur de la revue scientifique internationale du CIRIEC, les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*.

Ces contributions peuvent faire l'objet d'une publication scientifique ultérieure.
Le contenu des WP n'engage en rien la responsabilité du CIRIEC mais uniquement celle du ou des auteurs.

Les soumissions sont à envoyer au CIRIEC (ciriec@ulg.ac.be)

This working paper is indexed and available in SSRN and RePEc

Ce working paper est indexé et disponible dans SSRN et RePEc

ISSN 2070-8289

Publications

2016/01 Le financement de l'Économie Sociale au Québec
Claude DORION

2016/02 De la durabilité à la responsabilité envers les générations futures
Belkacem OUCHENE & Aurore MORONCINI

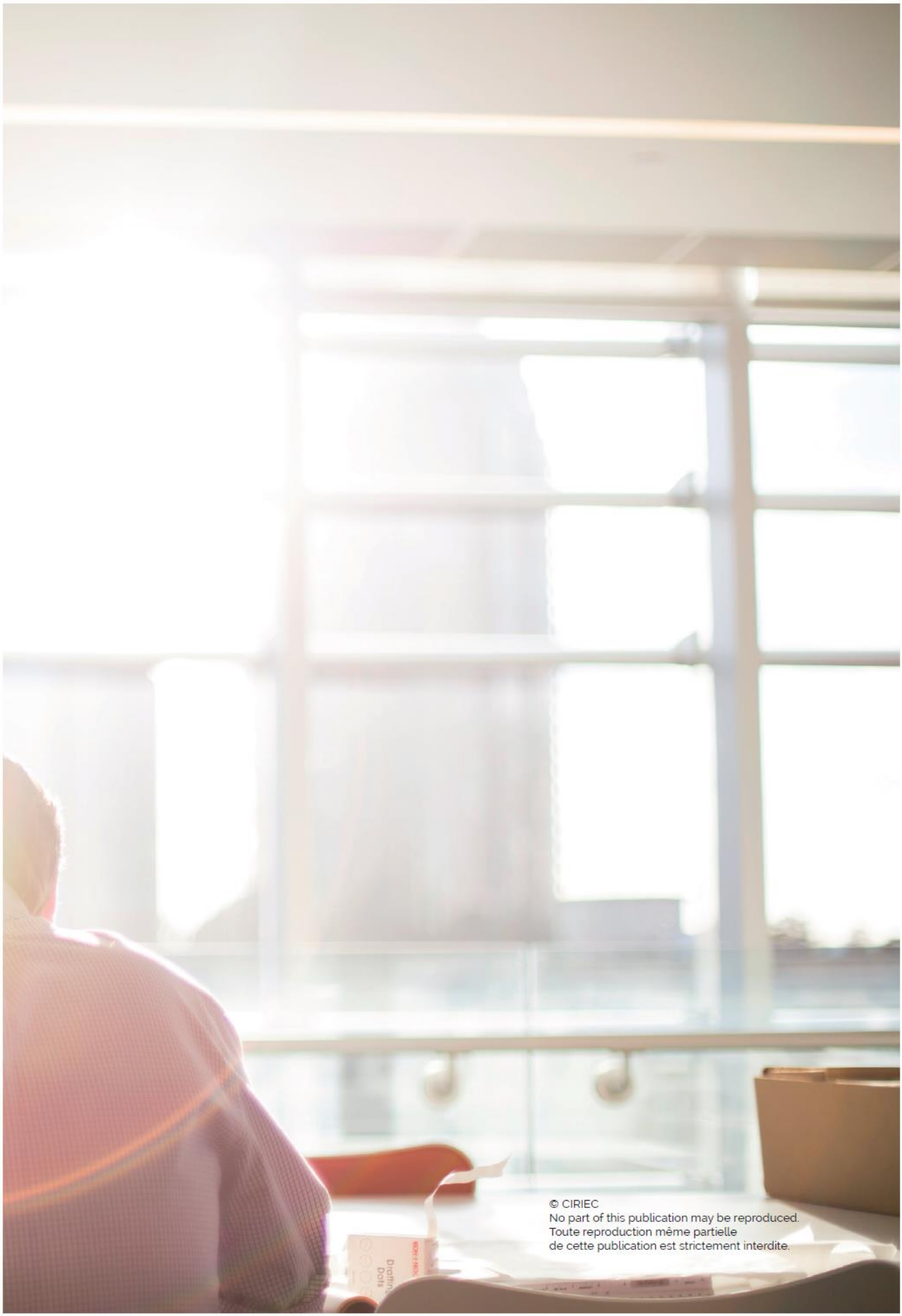
2016/03 Heterogeneity and self-selection into nonprofit management
Stijn VAN PUYVELDE & Marc JEGERS

2016/04 La Economía Social en la literatura económica y en los hechos: 30 años de historia del CIRIEC-España
José Luis MONZÓN CAMPOS

2016/05 Major Public Enterprises in Austria
Dorothea GREILING, Thomas KOSTAL & Gabriel OBERMANN

2016/06 Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ?
Lia CAPONETTI & Barbara SAK

2016/07 Hoe kan men de openbare diensten door hun verschillende facetten, missies en principes definiëren?
Lia CAPONETTI & Barbara SAK



© CIRIEC
No part of this publication may be reproduced.
Toute reproduction même partielle
de cette publication est strictement interdite.

CIRIEC (International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy) is a non-governmental international scientific organization.

Its objectives are to undertake and promote the collection of information, scientific research, and the publication of works on economic sectors and activities oriented towards the service of the general and collective interest: action by the State and the local and regional public authorities in economic fields (economic policy, regulation); public utilities; public and mixed enterprises at the national, regional and municipal levels; the so-called "social economy" (not-for-profit economy, cooperatives, mutuals, and non-profit organizations; etc.).

In these fields CIRIEC seeks to offer information and opportunities for mutual enrichment to practitioners and academics and for promoting international action. It develops activities of interest for both managers and researchers.

Le CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative) est une organisation scientifique internationale non gouvernementale.

Ses objectifs sont d'assurer et de promouvoir la collecte d'informations, la recherche scientifique et la publication de travaux concernant les secteurs économiques et les activités orientés vers le service de l'intérêt général et collectif : l'action de l'Etat et des pouvoirs publics régionaux et locaux dans les domaines économiques (politique économique, régulation) ; les services publics ; les entreprises publiques et mixtes aux niveaux national, régional et local ; « l'économie sociale » : coopératives, mutuelles et associations sans but lucratif ; etc.

Le CIRIEC a pour but de mettre à la disposition des praticiens et des scientifiques des informations concernant ces différents domaines, de leur fournir des occasions d'enrichissement mutuel et de promouvoir une action et une réflexion internationales. Il développe des activités qui intéressent tant les gestionnaires que les chercheurs scientifiques.

CIRIEC INTERNATIONAL

INTERNATIONAL CENTRE OF RESEARCH AND INFORMATION
ON THE PUBLIC, SOCIAL AND COOPERATIVE ECONOMY - AISBL

CENTRE INTERNATIONAL DE RECHERCHES ET D'INFORMATION
SUR L'ÉCONOMIE PUBLIQUE, SOCIALE ET COOPÉRATIVE - AISBL

Université de Liège | Quartier Agora | Place des Orateurs 1 | Bâtiment B33 - boîte 6 | BE-4000 Liège (Belgium) | T +32 (0)4 366 27 46 | F +32 (0)4 366 29 58
ciriec@ulg.ac.be | www.ciriec.ulg.ac.be