

DIGITALES ARCHIV

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

Caponetti, Lia

Book

Het Europese regelgevingskader voor openbare diensten : wetgeving, financiering en dwangen

Provided in Cooperation with:

International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC), Liège

Reference: Caponetti, Lia (2016). Het Europese regelgevingskader voor openbare diensten : wetgeving, financiering en dwangen. Liège (Belgium) : CIRIEC International, Université de Liège.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/596>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto: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/termsfuse>

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.



Working Paper

**Het Europese regelgevingskader voor openbare diensten:
wetgeving, financiering en dwangen**

Lia CAPONETTI

CIRIEC N° 2016/11

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

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



Het Europese regelgevingskader voor openbare diensten: wetgeving, financiering en dwangen

Lia Caponetti*

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° 2016/11

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

Inhoudsopgave

1.	Regelgevingskader	6
1.1	De evolutie van de regelgeving betreffende de openbare diensten binnen de Europese Unie.....	6
1.2	Fasen van het Europese wetgevingskader	6
2.	De openbare diensten in de EU vandaag	10
2.1	Artikel 14 VWEU.....	10
2.2	Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang.....	11
2.3	Artikel 106 VWEU.....	11
2.4	Artikel 36 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: toegang tot diensten van algemeen economisch belang	12
3.	Onopgeloste knelpunten	13
3.1	Financieringswijzen.....	13
3.1.1	De staatssteun – chronologie van de stappen sinds 2000/2001	15
	A. Rechtspraak van het HvJEU – <i>Altmark</i> -arrest (2003)	16
	B. Evolutie van het “Altmark-pakket” (2005 – vandaag)	17
	C. De staatssteun sinds 2012 - Overzichtsschema.....	19
3.2	Het subsidiariteitsbeginsel.....	19
	Bijlage I: Openbare diensten: de 3 belangrijkste veranderingen ingevoerd door het Verdrag van Lissabon.....	21
	Bijlage II: Diensten van algemeen belang	23
	Bibliografie	25

Abstract

This paper provides an overview of public services / services of general (economic) interest from the European Union (EU) perspective. The first part sums up, in four theoretical phases, the evolutionary process that led to the consolidation of the European legal framework for those services. The second part analyses the legal provisions, within EU treaties, dedicated to those services. Finally, the third part highlights some of the most critical issues related to the regulation of such services, notably: financing issues, regulation of State aid and the division of competence between the EU level and the national level (principle of subsidiarity).

Keywords: service of economic general interest, European legal framework, State aid, subsidiarity principle

Kernbegrippen: Dienst van algemeen economisch belang, Europese regelgeving, staatssteun, subsidiariteitsbeginsel

Lijst van afkortingen

CEEP: Centre européen de l'entreprise à participation publique ((Europees centrum van ondernemingen met publieke participatie)

CELSIG: Comité Européen de Liaison sur les Services d'Intérêt Général (Europees verbindingscomité voor diensten van algemeen belang)

DAB: dienst van algemeen belang

DAEB: dienst van algemeen economisch belang

EPSU: European Federation of Public Service Union (Europese federatie voor de publieke diensten)

EU: Europese Unie

EVV: Europees Verbond van Vakverenigingen

HvJEU: Hof van Justitie van de Europese Unie

ODV: openbardienstverplichting

OD: openbare dienst

PFI: Private Finance Initiative

PPP: publiek-privaat partnerschap

SDAB: sociale dienst van algemeen belang

VWEU: verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

VEU: verdrag betreffende de Europese Unie

1. Regelgevingskader

1.1 De evolutie van de regelgeving betreffende de openbare diensten binnen de Europese Unie

Zoals aangetoond in CIRIEC Working paper 2016/09 (*Politiek-institutionele uitwerkingsswijzen van de openbare diensten*), geeft het concept van openbare dienst of dienst van algemeen belang blijk van een grote diversiteit in de toepassing, de interpretatie en zelfs het bestaan ervan¹, tussen de lidstaten van de Europese Unie (EU). Het Europese integratieproces en de geleidelijke totstandkoming van een gemeenschappelijke markt in 1957 leidden echter tot de noodzaak van een gemeenschappelijke definitie en, vooral, een gemeenschappelijke regelgeving. De grote zorg op Europees niveau was (en blijft) immers de regelgeving betreffende de verschillende openbare diensten op nationaal en subnationaal niveau ten aanzien van het gemeenschappelijke mededingingsrecht en de marktregels gebaseerd op een steeds neoliberaler paradigma.

1.2 Fasen van het Europese wetgevingskader

Merk op dat de Europese wetgeving niet de term “openbare dienst” gebruikt, maar eerder verwijst naar de term “diensten van algemeen economisch belang” (DAEB) (zie CIRIEC Working paper 2016/07).

Zoals geïllustreerd door Pierre Bauby, kunnen “de pogingen om een Europees concept te smeden dat de nationale tradities integreert en overstijgt”² worden samengevat in drie fasen.

1) De eerste fase (1957, Verdrag van Rome - 1986, Eenheidsakte), wordt door de auteur gedefinieerd als die van de “onwetendheid”. Het Verdrag van Rome heeft immers weinig ruimte voorbehouden voor de openbare diensten, die hier worden opgevat als een afwijking van de regels van de mededinging (die het “superieure” beginsel blijft): er worden specifieke voorwaarden voorzien voor de diensten van algemeen economisch belang (artikel 86.2).

2) De tweede fase (1986, Eenheidsakte – 1993, Verdrag van Maastricht) kan worden gedefinieerd als die van de “invraagstelling” en getuigt van de opkomst van een aantal factoren: belangrijke technologische veranderingen (telecommunicatie, elektriciteit, ...), diversificatie van de behoeften en de vraag (de “gebruikers” zijn dragers van nieuwe eisen op het gebied van

¹ In die zin dat in sommige landen het idee zelf van openbare dienst onbestaande is (zie Bernard Thiry, « Les conceptions de l'Intérêt général dans l'Union européenne », CIRIEC Working Paper N° 99/01, Universiteit van Luik en CIRIEC).

² Pierre Bauby, « L'évolution de la pensée en matière de services publics au niveau européen », juni 2005, beschikbaar op Institut-gouvernance.org: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-30.html>.

dienstverlening, kwaliteit, bevrediging van hun uiteenlopende behoeften en aspiraties), gebrekkige werking van eerdere vormen van organisatie en regulering (gebrek aan efficiëntie van vele operatoren beschermd door nationale of regionale monopoliesituaties, structureel gebrek aan evenwicht in de informatie en expertise tussen operatoren en regelgevers, enz.). Deze factoren hebben geleid tot “een groeiende kloof tussen enerzijds de nationale definitie en organisatie van de openbare diensten en anderzijds de dominante logica van de Europese integratie”³. Deze interpretatie is gebaseerd op het economisch liberalisme dat, de facto, de komst van sectorspecifieke concurrerende markten impliceert, met concurrentie tussen overheidsbedrijven van verschillende landen als gevolg. Deze marktlogica “tegen elke prijs” beoogde “meer efficiëntie in te voeren op gebieden die vaak werden “beschermd” door lokale, regionale en/of nationale exclusieve rechten”⁴.

Met andere woorden de strikt “lokale” bijzonderheid en dimensie van de openbare diensten botsen met de ontwikkeling van de invloed van het neoliberale paradigma waarbij de EU zich (“blind”) had aangesloten. Om dit belangenconflict te regelen begon de EU, met name via de Europese Commissie, de openbare diensten af te bouwen (of zelfs volledig leeg te maken) door middel van sectorale richtlijnen: telecommunicatie, transport, energie, post, enz.

3) De derde fase (van 1993-1994 tot 2000) wordt gekenmerkt door een openheid voor dialoog en debat die hebben bijgedragen tot een geleidelijke verzoening tussen openbare diensten en Europese regelgeving. Een bijdrage tot deze verzoening werd geleverd door het Europese Hof van Justitie, dat, via zijn rechtspraak, geleidelijk aan erkende dat de diensten van algemeen belang andere doelstellingen, opdrachten en organisatievormen kunnen hebben dan de algemene wetten van de mededinging⁵.

Maar de openheid die deze periode kenmerkt, is vooral het resultaat van initiatieven van Europese actoren en netwerken zoals het Europees centrum van ondernemingen met publieke participatie (CEEP), het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV & EPSU), het Europees verbindingscomité voor diensten van algemeen belang (CELSIG), sociale bewegingen, maar ook het CIRIEC dat een volledige liberalisering in vraag stelt en voorstelt om de regels inzake mededinging en algemeen belang in evenwicht te brengen.

In dit proces van erkenning en definitie wordt een fundamentele stap op institutioneel niveau gezet door een mededeling van de Europese Commissie van 11 september 1996 betreffende de “Diensten van algemeen belang in

³ P. Bauby, juni 2005, blz. 2.

⁴ P. Bauby, juni 2005, blz. 2.

⁵ Tot de arresten die destijds het meest hebben bijgedragen aan de erkenning van de openbare diensten in de EU behoren: Corbeau (1993) en de Gemeente Almelo (1994), de arresten van februari 1997 over de financiering van de Post in Frankrijk, van oktober 1997 over de monopolies voor de invoer van elektriciteit en gas en het staatsmonopolie voor de verkoop van alcohol in Zweden.

Europa". Voor het eerst presenteerde de Commissie de term van "diensten van algemeen belang" als een "essentieel element van het Europese maatschappijmodel", benadrukte dat de diensten van algemeen belang "deel uitmaken van een geheel van waarden die al onze staten gemeenschappelijk hebben en het oorspronkelijke karakter van Europa uitmaken" en drong aan op een "positieve wisselwerking" tussen algemeen belang en de grote markt, waarbij de Gemeenschap als doel heeft om "het evenwicht tot stand te brengen" en "het Europese algemeen belang te bevorderen"⁶.

In wetgevend opzicht erkende artikel 16 van het Verdrag van Amsterdam (in werking getreden in 1999) de diensten van algemeen economisch belang als bestanddelen van de "gemeenschappelijke waarden"; door hun rol bij het bevorderen van de "sociale en territoriale samenhang" te benadrukken; door de Unie en de lidstaten te vragen om ervoor te zorgen dat zij "hun taken kunnen vervullen". Dit artikel lag echter niet aan de basis van een positief afgeleid recht op de openbare diensten.

De Europese Commissie, van haar kant, publiceerde een nota over *De diensten van algemeen belang in Europa* in 1996⁷, een Mededeling over hetzelfde onderwerp in 2001⁸, een non-paper in 2002, een groenboek in 2003⁹ en een witboek in 2004.

4) Sinds 2000/2001

Sindsdien heeft de EU geen algemene reflectie meer gevoerd over een wetgevingsinstrument om alle OD's te omkaderen (Kaderrichtlijn openbare diensten). Sinds 2001 heeft de geleidelijke opening voor een specifiek mededingingsstelsel dat afwijkt van het gemeenschappelijke mededingingsrecht van de grote sectoren van marktdiensten die vroeger onder het wettelijke monopolie vielen, zich immers in verschillende mate voorgedaan al naargelang de sectoren. Naarmate de markt volledig concurrerend wordt, wordt de vraag van de juridische aard van staatssteun en door de staat betaalde compensatie aan publiekrechtelijke of privéondernemingen in het kader van openbardienstverplichtingen meer acuut. In dit verband oefent de Europese Commissie een bijzondere waakzaamheid uit ten aanzien van deze compensatie

⁶ Mededeling van de Commissie "De diensten van algemeen belang in Europa", Brussel, 11/09/1996, (COM(96) 443 def.). Beschikbaar op:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0443:FIN:nl:PDF>.

⁷ *De diensten van algemeen belang in Europa* (Publicatieblad nr. C281 van 26 september 1996). Beschikbaar op:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:C1996/281/03&from=EN>.

⁸ Mededeling van de Commissie "De diensten van algemeen belang in Europa", (Publicatieblad C17 van 19 januari 2001). Beschikbaar op: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001XC0119\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001XC0119(02)&from=EN).

⁹ Groenboek over diensten van algemeen belang, Brussel, 21.5. 2003, COM(2003) 270 def. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0270&from=FR>.

om een “overfinanciering” van de diensten van algemeen belang (DAB’s) door overheidssubsidies, die zou leiden tot concurrentievervalsing, te vermijden.

In 2006 introduceert de Europese Commissie de term “sociale diensten van algemeen belang” (SDAB) in zijn witboek over diensten van algemeen belang van 12 mei 2004¹⁰ en geeft deze vorm in twee mededelingen¹¹ en in een werkdocument¹². Volgens de Commissie is een SDAB een DAB met als doel om in de vitale behoeften van de mens te voorzien, om hem in staat te stellen zijn fundamentele rechten, zoals de waardigheid en integriteit van de persoon, en een hoog niveau van sociale bescherming te genieten. De Commissie onderscheidt gezondheids- en onderwijsdiensten, socialezekerheidsstelsels (gezondheid, ouderdom, arbeidsongevallen, werkloosheid, pensioen, handicap) en essentiële sociale diensten, waaronder diensten voor hulp aan kwetsbare personen (schuld, werkloosheid, drugsverslaving, gezinsbreuk,...), diensten voor economische en sociale integratie (beroepsopleiding, -herinschakeling,...), diensten voor sociale integratie (handicap, gezondheid) en sociale huisvesting (zie tabel in bijlage II voor een schema van de DAB’s).

Een SDAB heeft echter geen juridische waarde op zich en het toepassingskader in het recht blijft dat wat van toepassing is op alle DAB’s. De Commissie erkent een aantal specifieke kenmerken van de SDAB’s inzake de organisatie en financiering ervan, met name een werking op basis van het solidariteitsbeginsel. Deze diensten zijn immers sterk afhankelijk van overheidsfinanciering om gelijke toegang te garanderen, ongeacht de rijkdom of het inkomen, waardoor ze gevoeliger zijn voor de kwestie van de controle op de staatssteun dan de andere DAB’s.

Een korte uitweiding over richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (ook wel de “Bolkestein”-richtlijn genoemd) lijkt noodzakelijk, vooral gezien de vele levendige debatten en daaruit voortvloeiende herzieningen van het nationale recht. In het algemeen systematiseert de richtlijn de rechtspraak van het

¹⁰ Witboek over diensten van algemeen belang, 12.5.2004, COM(2004) 374. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l23013b&from=FR>.

¹¹ COM(2006)177 van 26 april 2006 “Uitvoering van het communautaire Lissabon-programma:

Sociale diensten van algemeen belang in de Europese Unie”, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0177&from=FR> en

COM(2007) 725 van 20 november “Diensten van algemeen belang, met inbegrip van sociale diensten van algemeen belang: een nieuw Europees engagement”, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0725>.

¹² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Begeleidend document bij de Mededeling "Een interne markt voor het Europa van de 21ste eeuw" - Diensten van algemeen belang, met inbegrip van sociale diensten van algemeen belang: een nieuw Europees engagement {COM(2007) 724 definitief} {SEC(2007) 1514} {SEC(2007) 1515} {SEC(2007) 1516} /* COM/2007/0725 def. */ Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52007DC0725>.

Europese Hof van Justitie in de dienstensector. Een van de meest controversiële debatten was dat over het “beginsel van land van oorsprong”¹³ en hoewel dit beginsel er uiteindelijk niet in stond, blijft het voortbestaan in verschillende andere sectorale wetgevingen.

Voor wat de inhoud van de richtlijn betreft, is de definitie van dienst ruim, ze is gebaseerd op het begrip van vergoeding. Zoals geanalyseerd door Dimitri Yernault: “Uitsluitingen van het toepassingsgebied werden georganiseerd in verspreide orde. Het feit dat een voorafgaande opmerking moest verduidelijken dat de richtlijn geen privatiseringen zou inhouden, zegt veel over de argwaan die ze oproept. Voor het overige is het essentiële ervan dat nationale regelgevingen die de vrijheid van dienstverlening belemmeren, alleen kunnen bestaan in bepaalde omstandigheden en onder strikte voorwaarden. Dat een dienst aan de richtlijn ontsnapt, betekent overigens niet dat hij aan het mededingingsrecht ontsnapt”¹⁴.

2. De openbare diensten in de EU vandaag

Het Verdrag van Lissabon¹⁵ bevat vier bepalingen die als “richtsnoeren” dienen voor de DAB's: artikel 14 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU); protocol nr. 26 over 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.

2.1 Artikel 14 VWEU

Dit artikel geeft de communautaire instellingen de opdracht om “volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen” – dat wil zeggen in gezamenlijke beslissing tussen het Europees Parlement en de Raad van Ministers – de beginselen en voorwaarden, met name economische en financiële, vast te leggen die de DAEB's in staat stellen “hun taken te vervullen... onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten om, met inachtneming van de Verdragen, dergelijke diensten te verstrekken, te laten verrichten en te financieren.”

¹³ Richtlijn 2006/123/EG voerde immers de verplichting in voor de ontvangende lidstaat om te aanvaarden dat dienstverleners die voor korte tijd op zijn grondgebied werken, onderworpen zijn aan de regels die van kracht zijn in hun land van oorsprong.

¹⁴ Dimitri Yernault, *L'Etat et la propriété – Permanences et mutations du droit public économique en Belgique de 1830 à 2011*, 2013, p. 862, ISBN: 9782802740582; E-ISBN: 9782802740605, uitgegeven door Bruylant en beschikbaar op: https://www.stradalex.com/DBPro/FR/Document/html/getDocFromNav/sl_mono/ETAPROPRI_088/20151215-prod-9172-56702dcfcb66f5-96324494.

¹⁵ 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.

2.2 Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang

Het protocol, dat als bijlage bij de verdragen is gevoegd met dezelfde juridische waarde als deze laatste, definieert de gemeenschappelijke beginselen en een communautair kader voor de governance van de openbare diensten als gedeelde waarden van de Unie (Art. 1) en dat de weg bereidt voor een noodzakelijke verduidelijking van de economische of niet-economische aard van openbare diensten, met name van sociale en lokale diensten (Art. 2)¹⁶.

Volgens het protocol vallen de DAEB's buiten het Europese mededingingsrecht en de interne markt, maar onder de bevoegdheid van de lidstaten, met inachtneming van de vier fundamentele beginselen van de EU, namelijk transparantie, non-discriminatie, gelijke behandeling en evenredigheid. Het bevestigt de discretionaire bevoegdheid van de nationale, regionale en lokale autoriteiten om diensten van algemeen economisch belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren. Het verduidelijkt de "gedeelde waarden" met betrekking tot DAEB's: diversiteit en 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" waardoor ze voor het eerst een juridische waarde krijgen¹⁷.

2.3 Artikel 106 VWEU

Dit artikel vestigt het beginsel van voorrang van de vervulling van opdrachten van openbare dienst op de regels van de Verdragen, met name de mededingingsregels¹⁸.

¹⁶ De tekst van het protocol is beschikbaar op:
http://www.ceep-france.org/IMG/pdf/Traite_de_lisbonne_-_3_principaux_changements_pour_les_services_publics.pdf.

¹⁷ Pierre Bauby, « L'eupéanisation des services publics au défi du milieu rural », *Sciences de la société*, 86 | 2012, online geplaatst op 6 mei 2015, geraadpleegd op 17 september 2015: <http://sds.revues.org/1761>.

¹⁸ Art.106 VWEU (oud art. 86 VEG): "1. De lidstaten nemen of handhaven met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel welke in strijd is met de regels van de Verdragen, met name die bedoeld in de artikelen 18 en 101 tot en met 109.

2. De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van de Verdragen, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.

3. De Commissie waakt voor de toepassing van dit artikel en richt, voor zover nodig, passende richtlijnen of besluiten tot de lidstaten."

2.4 Artikel 36 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: toegang tot de diensten van algemeen economisch belang

Dit artikel vormt een nieuwe juridische basis voor de tenuitvoerlegging van het recht op toegang tot openbare diensten als een grondrecht van de EU, verhoogd tot de juridische waarde van de bepalingen van de Verdragen¹⁹.

DAB: het Europese acquis met het Verdrag van Lissabon²⁰

1. De lidstaten (nationale, regionale en lokale autoriteiten) hebben de algemene bevoegdheid om de DAB's te definiëren, "te verrichten, te doen verrichten en te organiseren", en om de DAEB's te financieren.
2. De Europese instellingen hebben dezelfde bevoegdheid voor Europese diensten die noodzakelijk blijken voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU.
3. Voor niet-economische diensten zijn de interne marktregels en de mededingingsregels niet van toepassing; deze diensten vallen alleen onder de algemene beginselen van de EU (transparantie, non-discriminatie, gelijke behandeling, evenredigheid).
4. Voor de DAEB's moeten de overheidsinstanties duidelijk hun "bijzondere taak" definiëren (transparantiebeginsel).
5. Op basis daarvan kunnen ze de middelen bepalen die geschikt zijn voor het vervullen van de "bijzondere taak" (evenredigheidsbeginsel), met inbegrip van, indien ze noodzakelijk en evenredig blijken, steun en subsidies, exclusieve of bijzondere rechten.
6. De lidstaten hebben een vrije keuze in de wijzen van beheer: intern, "in house", gedelegeerd, enz.
7. Deze definities moeten duidelijke normen vaststellen voor de "kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid, gelijke behandeling en de bevordering van de algemene toegang en van de rechten van de gebruiker."
8. De mededingingsregels en interne marktregels zijn slechts van toepassing wanneer ze de vervulling van de bijzondere taak niet in feite of in rechte verhinderen.
9. De lidstaten zijn vrij in de keuze van de eigendomsstructuur van de ondernemingen (neutraliteitsbeginsel).
10. In ieder geval zijn er misbruiken mogelijk in de zin van een "kennelijke fout", die de Commissie aan de orde kan stellen onder de controle van het Hof van Justitie.

¹⁹ Art.36 van het Handvest van de grondrechten van de EU: toegang tot de diensten van algemeen economisch belang:

"De Unie erkent en eerbiedigt de toegang tot diensten van algemeen economisch belang zoals deze is geregeld in de nationale wetgevingen en praktijken, overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, teneinde de sociale en territoriale samenhang van de Unie te bevorderen".

²⁰ P. Bauby, "L'eupéanisation des services publics", in *Revue de l'Union européenne*, nr. 570, juli-augustus 2013, blz. 400.

3. Onopgeloste knelpunten

Ondanks deze “edelhoedigheid” van het Europees recht om de openbare diensten/DAB’s toe te voegen en tot een “gedeelte waarde van de Unie” te maken, blijven veel vragen onbeantwoord en voeden de spanningen tussen het Europese en (sub)nationale niveau.

De belangrijkste geschillen betreffen: het toepassingsgebied van de Europese regelgeving en met name de vraag of er een algemeen communautair kader of sectorale regels vereist zijn; de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, de kwestie van de bevoegdheid en de regelgeving gezien de uiteenlopende wijzen waarop openbare diensten worden verleend in Europa (zie bv. de sociale huisvesting in Nederland of de Stadtwerke in Duitsland) en, om deze niet-volledige lijst af te sluiten, de kwestie van de financiering (financieringszekerheid op lange termijn, staatssteun, enz.).

3.1 Financieringswijzen

Met betrekking tot dit laatste punt hebben de lidstaten, op EU-niveau, voor zover de financiering van de DAEB’s wordt toegekend voor de goede werking van deze diensten, onder economisch aanvaardbare voorwaarden en met de toepassing van de openbardienstverplichtingsregeling, een beginselbevoegdheid, die voortvloeit uit het subsidiariteitsbeginsel, inzake de definitie van de dienst of de keuze van het beheer en/of de wijze van financiering ervan. Dus na de contouren van de dienst te hebben afgebakend, kunnen de lidstaten kiezen voor hetzij een rechtstreeks beheer dat gefinancierd wordt door de staatsbegroting of een uitbesteed beheer. In dit tweede geval bestaan er verschillende vormen van externe financiering van een DAEB die gecombineerd kunnen worden en tot hybride modellen kunnen leiden. Hier zijn er vier die regelmatig voorkomen:

- 1) exclusieve en bijzondere rechten;
- 2) compensatie voor de openbare dienst;
- 3) tussenkomst van een fonds voor openbare dienstverlening;
- 4) een tariefvereveningsstelsel.

In het eerste geval wordt de levering van de openbare dienst uitsluitend/speciaal toegewezen aan een of meer ondernemingen op een bepaalde markt, waardoor deze onderneming(en) in zeker zin beschermd is/zijn tegen mededinging. Als tegenprestatie moet(en) zij de openbardienstverplichting(en) in deze sector vervullen. Merk op dat de Europese wetgeving deze financieringswijze steeds meer tracht te beperken.

De tweede wijze bestaat erin om aan de onderneming die de openbardienstverplichtingen (ODV) uitvoert, een financiële compensatie te betalen voor de extra kosten die deze laatste met zich meebrengen. Doorgaans

wordt een specifiek financieringsfonds daarvoor gestijfd door hetzij alle ondernemingen die actief zijn in de betrokken sector of door de belastingen (bv. een sectorspecifieke belasting). Voor openbare diensten die een groot infrastructuurnetwerk vereisen, is het ook mogelijk deze compensatie te financieren door middel van hogere toegangskosten voor de aansluiting op de infrastructuur voor alle ondernemingen die gebruik maken van deze essentiële infrastructuur.

De derde financieringswijze is een grotere variant van de vorige vorm, in die zin dat een regulator een fonds voor openbare dienstverlening opricht en de werking ervan bepaalt, zowel hoe dit fonds gestijfd zal worden als hoe de openbare dienst gefinancierd zal worden.

De vierde belangrijke financieringswijze werd traditioneel gebruikt in de monopolies die verantwoordelijk waren voor een openbare dienst. Tariefverevening of kruissubsidiëring is een intern mechanisme voor financiële herverdeling/compensatie tussen rendabele en onrendabele activiteiten/afdelingen. Met andere woorden, de onderneming financiert de onrendabele ODV op basis van andere rendabele producten/diensten/activiteiten die zij aan andere soorten klanten of andere soorten (geografisch, sectoraal, ...) markten verkoopt. Het voorbeeld bij uitstek is het uniforme tarief van de postzegel in een land, dat het mogelijk maakt de postdienst te financieren tot in afgelegen landelijke gebieden. Deze vorm van kruissubsidiëring, hoewel ze sterk wordt ondermijnd door Europese regelgevende beperkingen, wordt vandaag nog veel gebruikt in het systeem van de Duitse en Oostenrijkse Stadtwerke. Sommige daarvan zijn grote lokale holdings die alle openbare stadsdiensten dekken; zo kunnen de telecomunicatie of energiedistributie de financiering van het traditioneel verlieslatende openbaar vervoer dekken.

Een vijfde “nieuwe” financieringswijze, bij de vormen van uitbesteed beheer, is het publiek-private partnerschap (PPP) of, in het Engels, het *private finance initiative* (PFI)²¹.

Publiek-private partnerschapsovereenkomsten kunnen verschillende vormen aannemen en verschillende kwalificaties krijgen. Twee grote categorieën kunnen worden onderscheiden: de partnerschapsovereenkomsten en de concessieovereenkomsten. De partnerschapsovereenkomst in de strikte zin onderscheidt zich van de concessie voor openbare diensten doordat enerzijds een groot deel van de betalingen afkomstig is van huur betaald door de publiekrechtelijke persoon op basis van beschikbaarheid van de dienst en de

²¹ Het PFI werd in 1992 gelanceerd door de Engelse conservatieve regering van John Major maar dit plan kadert in een ruimere beweging, die werd ingezet door Margaret Thatcher, om de Engelse overheid te moderniseren die terecht gepaard ging met een verlaging van de overheidsuitgaven. De partnerschapsovereenkomsten hebben zich hoofdzakelijk ontwikkeld in de gunstige financiële context van 2000 tot 2008.

naleving van kwaliteits- en prestatiecriteria, en niet van betalingen van de gebruikers, wat bij de concessie het geval zou zijn.

Het PPP-model berust op het zoeken naar een derde weg waardoor de overheid een beroep kan doen op middelen (in termen van competenties en financiële capaciteit) van de privésector, met behoud van haar taken van strategische aansturing van en controle op de aan de gebruikers verleende dienst²².

Naar Lysiane Cartelier kunnen we echter onthouden dat “wat de uiteindelijke financiële bronnen betreft, de hierboven vermelde financieringswijzen over het geheel genomen overeenkomen met vier bronnen:

- de belastingbetaler in de ruime zin;
- de belastingbetaler onderworpen aan een lokale, sectorale of specifieke belasting;
- de eigenaars of klanten van de onderneming die de ODV verzekert, of de concurrerende ondernemingen op dezelfde markt;
- de gebruiker van de dienst.”²³

3.1.1 De staatssteun – chronologie van de stappen sinds 2000/2001

De kwestie van de financiering van de DAEB's is ook onderworpen aan concurrentiebeperking vanwege het beginsel van het verbod op staatssteun. De Commissie wil verstoringen van de marktwerking zoveel mogelijk beperken. Volgens haar neoliberale paradigma wil ze de steun toespitsen op de meest noodzakelijke projecten en de concurrentie niet meer vervalsen dan nodig is om het belang van iedereen te vrijwaren. In verschillende lidstaten is het concept van openbare dienst echter ruimer en wil ten dienste staan van de hele bevolking, en niet alleen van de kansarmen (zie de sociale huisvesting in Nederland).

Krachtens artikel 107 VWEU is de basisregel dat, behoudens afwijkingen, steunmaatregelen afkomstig van staatsmiddelen verboden zijn wanneer ze de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen.

Tot de in aanmerking komende uitzonderingen behoort het artikel 106.2 VWEU betreffende ondernemingen belast met het beheer van DAEB's dat de deze laatste toelaat om van de regels van het Verdrag af te wijken wanneer de

²² Jean Bensaïd et Frédéric Marty, “Pertinence et limites des partenariats public-privé : une analyse économique”, in *Prisme*, nr.27, november 2013. Beschikbaar op: http://www.centre-cournot.org/?wpfb_dl=139.

²³ Lysiane Cartelier, coördinatrice van groep II – Financiering van de CEEP/CIRIEC-studie *Services of General Economic Interest in Europe – Regulation, Financing, Evaluation and Best Practices*, 2000, blz. 28. In het volledige verslag van deze studie staat een vrij uitgebreide analyse van de respectieve voor- en nadelen van verschillende financieringswijzen voor openbare diensten.

toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak verhindert.

A. Rechtspraak van het HvJEU – *Altmark*-arrest (2003)

De toepassing van deze uitzonderingsregeling voor steun aan ondernemingen belast met het beheer van een DAEB is het voorwerp geweest van een evoluerende interpretatie in de rechtspraak. In eerste instantie oordeelde de rechter dat elke betaling aan een dergelijke onderneming moest worden aangemerkt als staatssteun die vervolgens verenigbaar werd geacht met artikel 106.2 van het VWEU, omdat het bedrag overeenkwam met de financieringsbehoeften voor de taak in kwestie. Het Hof van Justitie wijzigde haar aanpak met het *Altmark*-arrest van 2003, waaruit in wezen blijkt dat een compensatie voor de openbare dienst aan een onderneming belast met de governance van een DAEB onder bepaalde voorwaarden kan ontsnappen aan de kwalificatie als staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU. Als deze voorwaarden vervuld zijn, verleent de compensatie voor de openbare dienst, zoals een subsidie, geen selectief voordeel aan de begunstigde onderneming en vormt dus geen staatssteun²⁴.

De vier voorwaarden om na te gaan of de door de overheid toegekende financiële compensatie geen staatssteun is, zijn:

- de begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van duidelijk omschreven openbare dienstverplichtingen;
- de compensatie moet vooraf worden vastgesteld op basis van objectieve en transparante criteria om overcompensatie van de kosten veroorzaakt door de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen te voorkomen;
- de compensatie mag alleen dekken wat nodig is voor de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen;
- de compensatie kan worden verleend na een openbare aanbestedingsprocedure die het mogelijk heeft gemaakt de kosten voor de overheid tot een minimum te beperken of op basis van een referentiekader dat het mogelijk maakt de kosten van de openbare dienstverplichtingen te identificeren van een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die naar behoren is uitgerust, belast met de DAEB.

Het gaat hierbij om subsidies voor ziekenhuizen, sociale huisvesting, lucht- of zeeverbindingen met eilanden, havens of luchthavens die een bepaalde drempel,

²⁴ Belgisch Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, 3^e forum over de sociale diensten van algemeen belang, Brussel, 2010. Beschikbaar op: http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/docs/agenda/26-27_10_10_ssig_aides_etat_fr.pdf.

in termen van passagiers of privébegunstigden, niet overschrijden en waarvoor de Commissie toestaat dat ze niet worden meegedeeld.

B. Evolutie van het “Altmark-pakket” (2005 – vandaag)

B.1. “Monti Kroes”-pakket (2005)

Om rekening te houden met deze rechtspraak en de rechtszekerheid te bieden gezien de impasse waarin de operatoren van openbare diensten zich bevonden na het *Altmark*-arrest, heeft de Commissie in november 2005 een reeks maatregelen goedgekeurd, het zogenaamde “Altmark-pakket” (of “Monti Kroes”-pakket²⁵ naar de naam van de toenmalige commissarissen voor mededinging Mario Monti en Neelie Kroes) bestaande uit:

- een beschikking betreffende de toepassing van de bepalingen van artikel 106.2 van het VWEU op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van DAEB belaste ondernemingen wordt toegekend;
- een communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst;
- en een richtlijn betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen, sinds november 2007, veelgestelde vragen (FAQ) over de toepassing van het Altmark-pakket op SDAB.

²⁵ Het gaat om drie wetgevende maatregelen:

- de beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 (Beschikking van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend), beschikbaar op:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:312:0067:0073:NL:PDF>.

- de communautaire kaderregeling 2005/C 297/04 van 28 november 2005 (Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst), beschikbaar op:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:297:0004:0007:NL:PDF>.

- de “transparantie”-richtlijn 2005/81/EG van 28 november 2005 (Richtlijn 2005/81/EG van de Commissie van 28 november 2005 tot wijziging van Richtlijn 80/723/EEG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen), beschikbaar op:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0081&from=FR>.

B.2. “Almunia”-pakket (2011)

Het “Almunia”-pakket²⁶, dat de Europese Commissie op 20 december 2011 goedgekeurde, verving het daaraan voorafgaande “Monti-Kroes”-pakket. Dit nieuwe pakket zwakt de strikte regel van de controle door de Commissie op overheidsfinanciering af door de overheid vrij te stellen van het verzoek om voorafgaande toestemming of kennisgeving in een aantal nauwkeurig omschreven gevallen:

- overheidsfinanciering van minder dan 15 miljoen euro per jaar voor de levering van een DAEB, met uitzondering van vervoer over land en vervoersinfrastructuur;
- overheidsfinanciering van meer dan 15 miljoen euro per jaar voor ziekenhuizen (met inbegrip van de hulpdiensten), sociale huisvesting (voor degenen die geen huisvesting kunnen krijgen onder de marktvoorwaarden) en duidelijk omschreven sociale diensten die voorzien in sociale behoeften op het gebied van kinderopvang, toegang tot en inschakeling op de arbeidsmarkt, sociale integratie van kwetsbare groepen.

B.3. “De minimis”-verordening (2012)

De Europese Commissie keurde in april 2012, in het kader van dit pakket, tevens een verordening goed, de zogenaamde “*de-minimis*verordening”²⁷ die drempels invoert voor de financiering van DAEB’s onder welke de toegekende steun niet als staatssteun wordt beschouwd, omdat hij geen invloed heeft op de werking van de interne markt, en dus niet onderworpen is aan de Europese mededingingsregels. Krachtens deze verordening vormt een compensatie voor de openbare dienst van minder dan € 500 000 per onderneming voor een periode van drie jaar geen staatssteun.

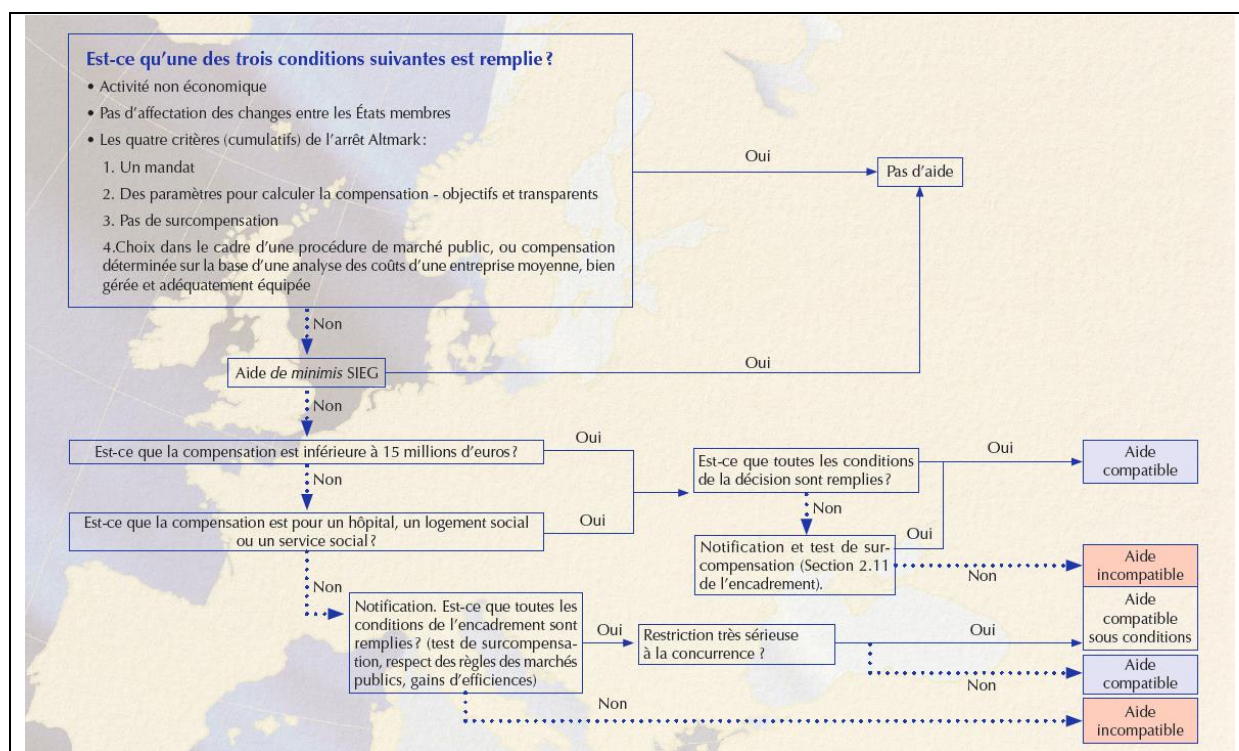
Deze regels tonen hoezeer de speelruimte van de overheid voor de financiering van openbare diensten-DAEB strikt omkaderd wordt door het gemeenschapsrecht. Een van de moeilijkheden ligt in het bepalen in welke gevallen het gaat om een openbare dienst/DAEB-die de financiering buiten het kader van de regels inzake staatssteun plaatst.

²⁶ Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html.

²⁷ Beschikbaar op:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0360&from=EN>.

C. De staatssteun sinds 2012 – Overzichtsschema²⁸



3.2 Het subsidiariteitsbeginsel

Met betrekking tot de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel bepalen artikel 5 van het VEU en protocol nr. 2 dat “(...) de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt (...)”²⁹.

Met andere woorden, bij een correcte toepassing van het subsidiariteitsbeginsel is de meest doeltreffende territoriale (lokale, regionale, nationale, Europese) autoriteit bevoegd voor het bepalen van de ontwikkelings- en kwaliteitsdoelstellingen van de diensten voor zijn verantwoordelijkheidsgebied, alsook van de vorm van de dienstverlening en de financiering ervan

²⁸ Secrétariat général des Affaires européennes, *Guide relatif à la gestion des services d'intérêt économique général (SIEG)*, blz. 41. Beschikbaar op: http://www.sgae.gouv.fr/webdav/site/sgae/shared/03_Autorites_FR_et_UE/Autres-positions/Guide_SIEG.pdf.

²⁹ Volledige tekst van het artikel en het protocol beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>.

(gemeentelijke ondernemingen, openbare of gemengde ondernemingen, privéondernemingen)³⁰.

In de praktijk vormt dit beginsel een opening voor het bepalen van de bevoegdheid inzake DAB's op subnationaal niveau, maar ook op Europees niveau. Merk immers op dat het gebruik van de term "beter" als criterium om te bepalen welk niveau het meest geschikt is om "de doelstellingen van het overwogen optreden" te verwezenlijken, een nogal subjectief waardeoordeel impliceert. Ondanks het bestaan van controle- en beroepsmechanismen (met name voor de nationale parlementen) en het bestaan van het verticale subsidiariteitsbeginsel volgens hetwelk de beslissing moet worden genomen op het niveau dat het dichtst bij de burger staat (waarbij de doeltreffendheid van het optreden moet worden gewaarborgd), heeft de Europese Commissie herhaaldelijk haar interventie gerechtvaardigd ondanks de "klachten" van sommige nationale parlementen, wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel.³¹

Een ander heikel punt betreft het regelgevingsniveau dat vandaag ook het Europese niveau omvat. Zoals opgemerkt door Pierre Bauby in 2005 "moet men rekening houden met het feit dat de Europese instellingen, de Commissie (vandaag het DG Concurrentie en het DG Interne Markt, opgericht als feitelijke regelgevers van de openbare diensten) en het Hof van Justitie al een regelgevende rol vervullen, vaak zonder het uitdrukkelijk te erkennen. Het is dus wenselijk de nodige verduidelijkingen aan te brengen en aan te geven, op basis van het subsidiariteitsbeginsel, wat onder de Europese regelgeving valt, op welke basis, met welke instanties en wat de relaties met de nationale en subnationale regelgeving zijn"³².

³⁰ P. Bauby, juni 2005, blz. 8.

³¹ Voor meer informatie over het subsidiariteitsbeginsel, zie Jaarverslag van de Commissie over subsidiariteit en evenredigheid. Het verslag van 2014 is beschikbaar op: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/FR/1-2015-315-FR-F1-1.PDF>.

³² P. Bauby, juni 2005, blz. 9.

Bijlage I³³

Openbare diensten: de 3 belangrijkste veranderingen ingevoerd door het Verdrag van Lissabon

1 – Meer democratie: een nieuwe wetgevende bevoegdheid van het Parlement met betrekking tot openbare diensten door de vaststelling van beginselen en voorwaarden die garanderen dat de opdrachten van openbare dienst in de Europese Unie goed worden vervuld.

Art. 14 VWEU (oud art. 16 VEG)

Onverminderd artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 93, 106 en 107 van dit Verdrag en gezien de plaats die de diensten van algemeen economisch belang in de gemeenschappelijke waarden van de Unie innemen, alsook de rol die zij vervullen bij het bevorderen van sociale en territoriale samenhang, dragen de Unie en de lidstaten er, in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden en binnen het toepassingsgebied van de Verdragen, zorg voor dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en, met name economische en financiële, voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen.

NEW: Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen deze beginselen en voorwaarden vast, onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten om, met inachtneming van de Verdragen, dergelijke diensten te verstrekken, te laten verrichten en te financieren.

2 – Meer duidelijkheid inzake governance en gemeenschappelijke beginselen: een nieuw Protocol dat de gemeenschappelijke beginselen en een communautair kader voor de governance van de openbare diensten definieert als gedeelde waarden van de Unie (Art. 1) en dat de weg bereidt voor een noodzakelijke verduidelijking van de economische of niet-economische aard van openbare diensten, met name van sociale en lokale diensten (Art. 2).

NEW: Protocol betreffende de diensten van algemeen belang (nr. 26) VEU – VWEU

De Hoge Verdragsluitende Partijen wensend het belang van diensten van algemeen belang te benadrukken, hebben overeenstemming bereikt over de volgende interpretatieve bepalingen, welke aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden gehecht:

Artikel I

De gedeelde waarden van de Unie met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 14 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*

³³ Nota opgesteld door Laurent Ghekiere en beschikbaar op: http://www.ceep-france.org/IMG/pdf/Traite_de_lisbonne_-_3_principaux_changements_pour_les_services_publics.pdf.

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.

3 – Een erkende juridische waarde van het recht op toegang tot openbare diensten: een nieuwe rechtsgrondslag voor de toepassing van het recht op toegang tot openbare diensten als grondrecht van de Europese Unie verhoogd tot de juridische waarde van de bepalingen van het Verdrag.

Art. 36 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: toegang tot de diensten van algemeen economisch belang

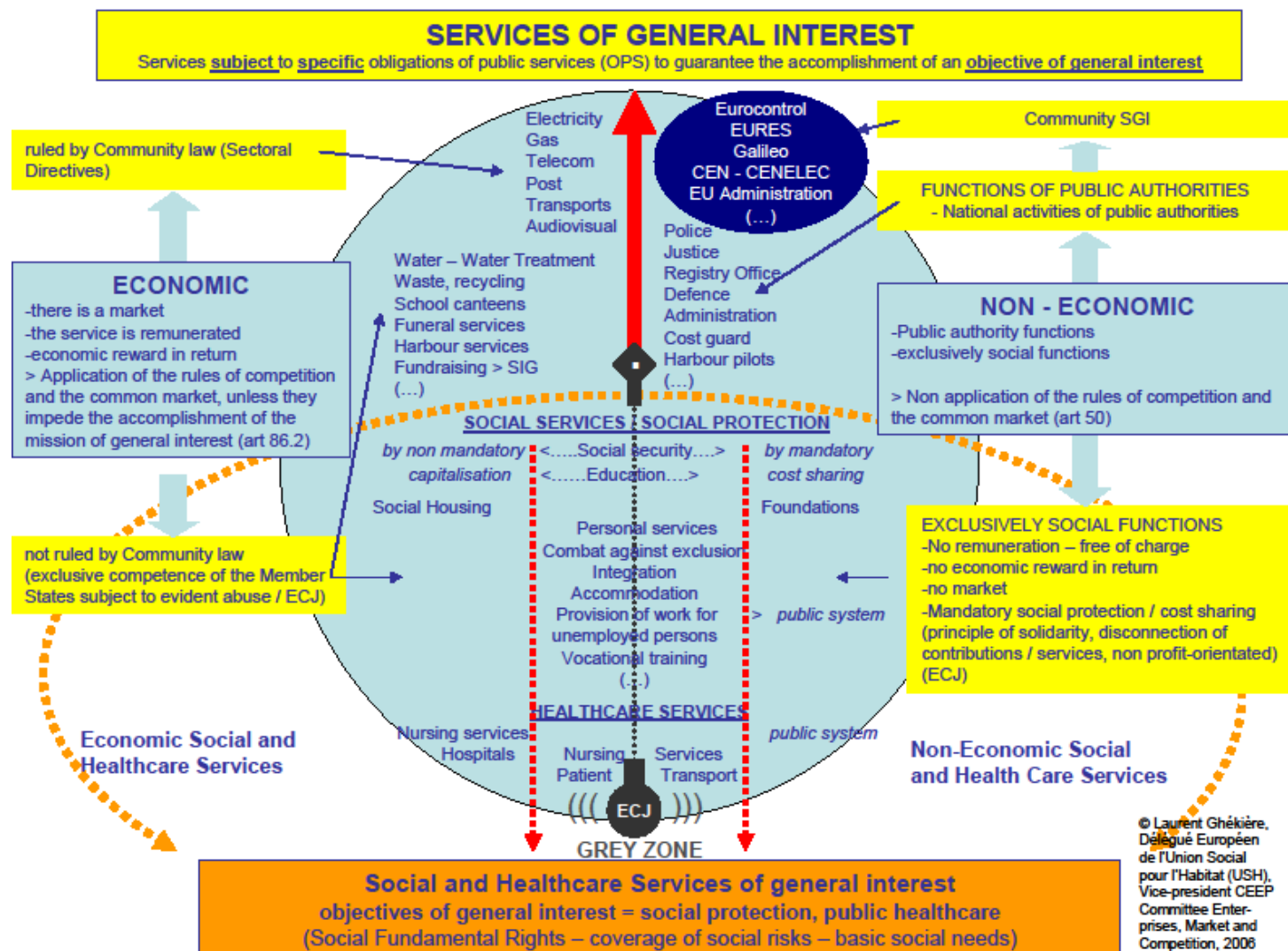
“De Unie erkent en eerbiedigt de toegang tot diensten van algemeen economisch belang zoals deze is geregeld in de nationale wetgevingen en praktijken, overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, teneinde de sociale en territoriale samenhang van de Unie te bevorderen.”

4 – Ter informatie, een nieuwe nummering van het art. 86 VEG tot vaststelling van het beginsel van voorrang van de vervulling van opdrachten van openbare dienst op de regels van het Verdrag, met name de mededingingsregels (Art.106 VWEU)

Art. 106 VWEU (oud art. 86 VEG)

1. *De lidstaten nemen of handhaven met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel welke in strijd is met de regels van de Verdragen, met name die bedoeld in de artikelen 18 en 101 tot en met 109.*
2. *De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van de Verdragen, met name onder de mededingingsregels, voorzover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.*
3. *De Commissie waakt voor de toepassing van dit artikel en richt, voorzover nodig, passende richtlijnen of besluiten tot de lidstaten.*

Bijlage II





Bron: Laurent Ghékière.

Bibliografie

Artikelen

- Pierre Bauby, « L'évolution de la pensée en matière de services publics au niveau européen », juni 2005, beschikbaar op Institut-gouvernance.org:
<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-30.html>.
- Pierre Bauby, « L'eupéanisation des services publics au défi du milieu rural », *Sciences de la société*, 86 | 2012, online geplaatst op 6 mei 2015, geraadpleegd op 17 september 2015: <http://sds.revues.org/1761>.
- Pierre Bauby, « L'eupéanisation des services publics », in *Revue de l'Union européenne*, nr. 570, juli-augustus 2013, blz. 400.
- Jean Bensaïd en Frédéric Marty, « Pertinence et limites des partenariats public-privé : une analyse économique », in *Prisme*, nr. 27, november 2013. Beschikbaar op: http://www.centre-cournot.org/?wpfb_dl=139.
- CEEP/CIRIEC, *Les services d'intérêt économique général en Europe – Régulation, Financement, Evaluation et Bonnes pratiques*, 2000.
- Marc Deschamps, *SIEG, facilités essentielles et exécution des concurrents: les leçons de l'affaire de l'Institut géographique national*, in « La libéralisation des services d'intérêt économique général en Europe: huitièmes Journées d'Etudes du Pôle Européen Jean Monnet 27, 28 et 29 novembre », Laurence Potvin-Solis, Groep de Boeck, Brussel, 2010, blz. 115-128.
- Secrétariat général des Affaires européennes, *Guide relatif à la gestion des services d'intérêt économique général (SIEG)*, p. 41. Beschikbaar op: http://www.sgae.gouv.fr/webdav/site/sgae/shared/03_Autorites_FR_et_UE/Autres-positions/Guide_SIEG.pdf.
- Bernard Thiry, « Les conceptions de l'Intérêt général dans l'Union européenne », CIRIEC Working Paper N° 99/01, Universiteit van Luik en CIRIEC, 1999.

Officiële documenten

- Mededeling van de Commissie “De diensten van algemeen belang in Europa”, Brussel, 11/09/1996, (COM(96) 443 def.). Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0443:FIN:nl:PDF>.
- De diensten van algemeen belang in Europa* (Publicatieblad C281 van 26 september 1996). Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:C1996/281/03&from=EN>.
- Mededeling van de Commissie “De diensten van algemeen belang in Europa”, (Publicatieblad C17 van 19 januari 2001). Beschikbaar op: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001XC0119\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001XC0119(02)&from=EN).

Groenboek over diensten van algemeen belang, Brussel, 21.5. 2003 COM(2003) 270 def. Beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0270&from=FR>.

Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang. Beschikbaar op: http://www.ceep-france.org/IMG/pdf/Traite_de_lisbonne_-_3_principaux_changements_pour_les_services_publics.pdf

Arrest *Altmark* (C-280/00 van 24 juli 2003). Beschikbaar op: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=nl&num=C-280/00>.

Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 (Beschikking van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend), beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:312:0067:0073:NL:PDF>

Communautaire kaderregeling 2005/C 297/04 van 28 november 2005 (Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst), beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:297:0004:0007:NL:PDF>.

“Transparantie”-richtlijn 2005/81/EG van 28 november 2005 (Richtlijn 2005/81/EG van de Commissie van 28 november 2005 tot wijziging van Richtlijn 80/723/EEG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen), beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0081&from=FR>.

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
- 2016/08 Modes d'élaboration politico-institutionnelle du service public
Vaia DEMERTZIS
- 2016/09 Politiek-institutionele uitwerkingen van de openbare diensten
Vaia DEMERTZIS
- 2016/10 Le cadre réglementaire européen en matière de services publics : législation, financement et contraintes
Lia CAPONETTI
- 2016/11 Het Europese regelgevingskader voor openbare diensten: wetgeving, financiering en dwangen
Lia CAPONETTI



© 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.



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