



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.4.2006
COM(2006) 177 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Uitvoering van het communautaire Lissabon-programma:
Sociale diensten van algemeen belang in de Europese Unie**

{SEC(2006) 516}

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Inleiding | 3 |
| I - Sociale diensten, pijlers van de Europese maatschappij en economie..... | 4 |
| 1.1. Sociale diensten in de Europese Unie | 4 |
| 1.2. Een algemeen vereiste van modernisering en kwaliteit | 5 |
| 1.3. Een communautaire regelgeving waarin rekening kan worden gehouden met de specifieke kenmerken en dat de modernisering bevordert..... | 6 |
| II - De toepassing van de gemeenschapsvoorschriften op het gebied van de sociale diensten: een consequente ontwikkeling..... | 6 |
| 2.1. De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en het onderscheid tussen economische en niet-economische diensten van algemeen belang..... | 6 |
| 2.2. De concrete situaties waarmee de sociale diensten tegenwoordig worden geconfronteerd..... | 7 |
| 2.2.1. Keuze van de wijze van delegeren | 7 |
| - Gedeeltelijke of volledige delegatie van een sociale taak | 7 |
| - Het beheer van een sociale dienst in de context van een publiek-particuliere partnerschap ... | 8 |
| 2.2.2. Gebruikmaking van een publieke financiële compensatie..... | 8 |
| 2.2.3. Regulering van de markt | 9 |
| 2.2.4. Verenigbaarheid met de voorschriften voor de toegang tot de markt..... | 9 |
| III - Beter toezicht op en begeleiding van de sociale diensten van algemeen belang in de Europese Unie | 10 |
| 3.1. Een diepgaande raadpleging over de specifieke kenmerken..... | 10 |
| 3.2. Toezicht op de situatie van de sociale diensten van algemeen belang in de Europese Unie | 10 |
| Conclusie..... | 11 |

INLEIDING

De modernisering van de sociale diensten staat in het middelpunt van de Europese actualiteit: deze diensten leveren niet alleen een fundamentele bijdrage aan de sociale cohesie, maar vormen door hun hervorming en hun werkgelegenheidspotentieel een integrerend deel van de strategie van Lissabon. De Europese Raad van maart 2006 heeft dit in zijn conclusies bevestigd en er nogmaals op gewezen dat de interne markt voor de diensten volledig operationeel moet worden, maar dat het Europees sociaal model behouden moet blijven.

Deze mededeling is een vervolg op het Witboek over diensten van algemeen belang¹, waarin “een systematische aanpak” wordt aangekondigd “om de specifieke kenmerken van sociale diensten en gezondheidsdiensten van algemeen belang in kaart te brengen en het kader te verduidelijken waarin zij worden aangeboden en gemoderniseerd kunnen worden”. Deze aankondiging is herhaald in de sociale agenda² en het communautaire Lissabon-programma³. Naar aanleiding van de stemming van het Europees Parlement in eerste lezing over de ontwerp-richtlijn betreffende diensten op de interne markt op 16 februari 2006 heeft de Commissie de diensten voor gezondheidszorg uit het gewijzigde voorstel gehaald⁴. Zij heeft voor deze diensten een specifiek initiatief toegezegd en een debat op gang gebracht⁵. Daarom komen deze diensten in deze mededeling niet aan de orde. Voorts heeft de Commissie in haar gewijzigde voorstel ook “*sociale diensten zoals diensten voor sociale huisvesting, kinderopvang en ondersteuning van gezinnen en hulpbehoevenden*” geschrapt. Nu is het de taak van de Europese wetgever om het wetgevingsproces te voltooien.

Deze mededeling moet worden gezien in de context van de gedeelde verantwoordelijkheid van de Gemeenschap en de lidstaten voor de diensten van algemeen economisch belang zoals vastgesteld in artikel 16 van het EG-Verdrag. Zij is het resultaat van nauw overleg⁶ met de lidstaten en organisaties in het maatschappelijk middenveld, waardoor de Commissie een eerste overzicht van de relevante kwesties heeft kunnen opstellen. De Commissie wil dit open raadplegings- en reflectieproces tijdens de latere fasen die in deze mededeling worden aangekondigd, voortzetten.

Hoe wordt voor dit vraagstuk het subsidiariteitsbeginsel in de regelgeving in de Gemeenschap binnen het Gemeenschapskader gereguleerd. De lidstaten kunnen zelf vaststellen wat zij onder diensten van algemeen economisch belang - of met name onder sociale diensten van algemeen belang - verstaan. Binnen de lidstaten is het de taak van de overheidsinstanties van het juiste niveau om de verplichtingen en de taken van algemeen belang van deze diensten en hun organisatie vast te stellen. Volgens de Gemeenschapswetgeving moeten de lidstaten echter bepaalde voorschriften in acht nemen wanneer zij de uitvoeringswijze van de door hen vastgelegde doelstellingen en beginselen vaststellen. Deze mededeling is een volgende fase bij de inachtneming van de specifieke kenmerken van de sociale diensten op Europees niveau en een verduidelijking van de Gemeenschapsvoorschriften voor zover die op deze diensten van toepassing zijn.

¹ COM(2004) 374 van 12.5.2004.

² COM(2005) 33 van 9.2.2005.

³ SEC(2005) 981 van 20.7.2005.

⁴ COM(2006) 160 van 4.4.2006.

⁵ Zie jaarlijkse beleidsstrategie 2007, COM(2006) 122 van 14.3.2006, blz. 11.

⁶ Voor de resultaten van deze inventarisatie, zie http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_agenda/soc_agenda_nl.html

I - SOCIALE DIENSTEN, PIJLERS VAN DE EUROPESE MAATSCHAPPIJ EN ECONOMIE

1.1. Sociale diensten in de Europese Unie

Wat verstaan we onder sociale diensten in de Europese Unie? Naast de eigenlijke gezondheidsdiensten, die buiten deze mededeling vallen, zijn er twee grote categorieën te onderscheiden:

- wettelijke regelingen en aanvullende socialezekerheidsregelingen in verschillende organisatievormen (via onderlinge bijstand of per sector) die de fundamentele risico's van het leven dekken, zoals die in verband met gezondheid, ouderdom, arbeidsongevallen, werkloosheid, pensionering en handicaps;
- andere wezenlijke diensten die rechtstreeks aan de betrokkene worden verleend. Deze diensten, die een preventief doel hebben en de sociale cohesie moeten verbeteren, bieden hulp op maat om de integratie van de betrokkenen in de maatschappij te vergemakkelijken en de uitoefening van hun fundamentele rechten te garanderen. Zij omvatten in de eerste plaats hulp aan personen met ernstige problemen of in een crisissituatie, bijvoorbeeld schulden, werkloosheid, verslavingen, gezinsbreuk. Ten tweede omvatten zij activiteiten die de betrokkenen de nodige vaardigheden moeten geven voor een volledige integratie in de maatschappij (rehabilitatie, taalonderwijs voor immigranten) en vooral op de arbeidsmarkt (opleiding, herintreding in het arbeidsproces). Deze diensten completeren en ondersteunen de taak van de gezinnen bij de verzorging van met name jonge kinderen en bejaarden. Ten derde behoren hiertoe activiteiten ter integratie van langdurig hulpbehoevenden in verband met een handicap of een medisch probleem. Ten vierde gaat het om sociale huisvesting ten behoeve van individuen of sociale groepen in een achterstandspositie. Sommige diensten kunnen vanzelfsprekend elk van deze vier aspecten omvatten⁷.

Hoewel de sociale diensten volgens het toepasselijke Gemeenschapsrecht geen aparte juridische categorie binnen de diensten van algemeen belang vormen, blijkt uit bovenstaande lijst dat zij als pijlers van de Europese maatschappij en economie een specifieke plaats innemen. Deze hangt in de eerste plaats samen met de bijdrage die zij leveren aan verschillende essentiële doelen en waarden van de Gemeenschap, zoals een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, een hoog beschermingsniveau van de menselijke gezondheid, gelijkheid tussen mannen en vrouwen en economische, sociale en territoriale cohesie. Maar deze diensten nemen ook een specifieke plaats in doordat zij moeten voorzien in essentiële behoeften en aldus garant staan voor de eerbiediging van fundamentele rechten zoals de menselijke waardigheid en persoonlijke integriteit. Tijdens de raadpleging van de lidstaten en de organisaties in het maatschappelijk middenveld is gebleken dat de sociale diensten op grond van deze specifieke aard bij de uitvoering van hun taak van algemeen belang de facto vaak een of meer van de volgende organisatiekenmerken vertonen⁸:

- gebaseerd op het solidariteitsbeginsel, onder andere in die zin dat er geen risico's worden geselecteerd of dat er op individueel niveau geen evenwicht tussen bijdragen en uitkeringen bestaat;

⁷ Hoewel onderwijs en opleiding diensten van algemeen belang met een duidelijk sociale functie zijn, vallen zij niet onder deze mededeling.

⁸ Deze criteria komen voort uit het bovengenoemde onderzoek (zie voetnoot 6).

- polyvalent en op de persoon toegesneden: zij combineren oplossingen voor verschillende problemen om de fundamentele mensenrechten te garanderen en de meest kwetsbaren te beschermen;
- ontbreken van een winstoogmerk⁹, vooral bij het oplossen van de moeilijkste situaties; vaak heeft dit een historische achtergrond;
- betrokkenheid van vrijwilligers, hetgeen blijkt geeft van burgerzin;
- diep geworteld in een (plaatselijke) culturele traditie. Dit blijkt voornamelijk uit de geringe afstand tussen de dienstverlener en de begunstigde, waardoor in de specifieke behoeften van laatstgenoemde kan worden voorzien;
- een asymmetrische relatie tussen dienstverlener en begunstigde, die niet is te vergelijken met een “normale” leverancier-klant-relatie, zodat er een derde-betaler bij betrokken moet zijn.

1.2. Een algemeen vereiste van modernisering en kwaliteit

De sociale diensten vormen een snelgroeiende sector, zowel uit het oogpunt van economische groei als van werkgelegenheid. Er wordt ook intensief kwaliteits- en doelmatigheidsonderzoek naar verricht¹⁰. Alle lidstaten zijn begonnen met de modernisering van de sociale diensten om het juiste evenwicht tussen universaliteit, kwaliteit en financiële haalbaarheid te vinden. Hoewel de sociale diensten in de verschillende lidstaten qua organisatie sterk blijven verschillen, hebben deze modernisering en bepaalde aspecten met elkaar gemeen:

- de invoering van “benchmarking”-methoden, kwaliteitscontroles en betrokkenheid van de gebruikers bij het beheer;
- decentralisatie van de organisatie van de diensten naar het plaatselijk of regionaal niveau;
- uitbesteding van taken van de publieke naar de particuliere sector, waarbij de overheidsinstanties de rol krijgen van regelgever die toeziet op een gereguleerde concurrentie en een doeltreffende organisatie op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau;
- de ontwikkeling van publiek-particuliere partnerschap en het gebruik van andere financieringsvormen als aanvulling op openbare middelen.

Door deze meer concurrerende omgeving en doordat rekening wordt gehouden met de bijzondere behoeften van elk individu, inclusief de financieel onvervulbare behoeften, ontstaat een gunstig klimaat voor een sociale economie waarin dienstverleners zonder winstoogmerk van groot belang zijn, maar waarin doelmatigheid en transparantie wordt geëist.

⁹ In het Sodemare-arrest heeft het Hof verklaard dat de voorwaarde van het ontbreken van een winstoogmerk verenigbaar kon zijn met het beginsel van vrijheid van vestiging.

¹⁰ Zie bijlage 1 bij het werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2006) 516.

1.3. Een communautaire regelgeving waarin rekening kan worden gehouden met de specifieke kenmerken en dat de modernisering bevordert

Talrijke communautaire initiatieven en acties op politiek en financieel gebied, waaronder de sociale dialoog, ondersteunen nu reeds de ontwikkeling en de modernisering van de sociale diensten. Zo steunt het Europees sociaal fonds talloze projecten voor de kwaliteit van de diensten die zijn gericht op sociale insluiting en integratie door arbeid en heeft het EFRO in de periode 2000-2006 bijna 7 miljard EUR uitgetrokken voor de infrastructuur van de sociale en gezondheidsdiensten in de EU25. Een van de politieke initiatieven is de open coördinatiemethode, waarmee de beste praktijken in Europa voor de kwaliteit en de integratie van diensten voor armoedebestrijding kunnen worden geïnventariseerd. Deze methode is sinds 2005 rechtstreeks van toepassing op langdurige zorgvoorzieningen. Het actieprogramma voor sociale insluiting bevordert de uitwisseling van goede praktijken en voorbeeldige transnationale samenwerkingsvormen. Andere activiteitengebieden van de Unie, vooral op het gebied van de openbare financiën, ondersteunen en begeleiden eveneens de modernisering van de sociale diensten.

De Europese betrokkenheid bij de sociale diensten steunt ook op de toepasselijkheid van het Gemeenschapsrecht. Dit is het gevolg van de openings- en diversificatieprocessen die door de lidstaten zelf zijn ingeleid, wat ertoe heeft geleid dat een steeds groter deel van de sociale diensten in de Europese Unie, die tot nu toe rechtstreeks door de overheidsinstanties werden beheerd, nu onder de Gemeenschapsvoorschriften op het gebied van de interne markt en de mededinging valt. Deze Europese betrokkenheid is eveneens gericht op modernisering van de sociale diensten door meer transparantie en doelmatigheid in de organisatie en de financiering. Dit bevordert een goede besteding van de – per definitie beperkte – financiële middelen voor sociaal beleid en draagt bij aan meer diversiteit en een betere kwaliteit van de diensten.

Tegelijkertijd heeft deze nieuwe situatie voor de betrokkenen geleid tot meer behoefte aan duidelijkheid over de toepassingsvoorwaarden van bepaalde Gemeenschapsvoorschriften¹¹.

II - DE TOEPASSING VAN DE GEMEENSCHAPSVOORSCHRIFTEN OP HET GEBIED VAN DE SOCIALE DIENSTEN: EEN CONSEQUENTE ONTWIKKELING

2.1. De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en het onderscheid tussen economische en niet-economische diensten van algemeen belang

In het algemeen wordt er in de rechtspraak van het Hof van Justitie (het Hof) op gewezen dat het EG-Verdrag de lidstaten de vrijheid geeft om taken van algemeen belang te definiëren en de daarmee samenhangende organisatiebeginselen voor de uitvoerende diensten vast te stellen.

Deze vrijheid moet echter op een transparante manier en zonder misbruik van het begrip “algemeen belang” worden uitgeoefend. Ook moeten de lidstaten rekening houden met het Gemeenschapsrecht wanneer zij de uitvoeringsvoorschriften voor de door hen geformuleerde doelstellingen en beginselen vaststellen. Zo moeten zij bij het organiseren van een publieke

¹¹ Deze behoefte aan verduidelijking is het belangrijkste uitkomst van de raadplegingen.

dienst het non-discriminatiebeginsel en het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten naleven.

Bovendien moet de wijze waarop diensten van economische aard zijn georganiseerd, verenigbaar zijn met andere gebieden van het Gemeenschapsrecht, zoals met name het vrij verrichten van diensten, de vrijheid van vestiging en het mededingingsrecht.

In de context van het mededingingsrecht heeft het Hof het begrip “economische activiteit” als volgt gedefinieerd: “iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt door een onderneming, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd”¹².

Wat het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging betreft, heeft het Hof economische activiteiten in de zin van het Verdrag gedefinieerd als dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden. Het Verdrag vereist echter niet dat de dienst rechtstreeks door de begunstigden wordt betaald¹³. Hieruit volgt dat vrijwel alle diensten op sociaal gebied kunnen worden beschouwd als economische activiteiten in de zin van de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag.

De overheidsinstanties en de marktdeelnemers op het gebied van sociale diensten van algemeen belang ervaren de voortdurende ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof, vooral wat het begrip “economische activiteit” betreft, als een bron van onzekerheid. In de communautaire jurisprudentie en wetgeving¹⁴ is geprobeerd deze onzekerheid te verminderen of de gevolgen ervan te verduidelijken, maar zij is niet helemaal weggenomen.

2.2. De concrete situaties waarmee de sociale diensten tegenwoordig worden geconfronteerd

Om meer inzicht te krijgen in de concrete voorwaarden voor de toepassing van de Gemeenschapswetgeving op de situatie van de sociale diensten, worden in deze mededeling de meest voorkomende situaties toegelicht.

2.2.1. Keuze van de wijze van delegeren

- Gedeeltelijke of volledige delegatie van een sociale taak

Wanneer overheidsinstellingen besluiten een taak aan een externe partner uit te besteden of met de particuliere sector samen te werken, kan het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten een rol gaan spelen.

In zulke gevallen moet de overheidsinstelling die een sociale taak van algemeen belang aan een externe organisatie uitbesteedt, zich ten minste aan de beginselen van transparantie, gelijke behandeling en evenredigheid houden. Bovendien leggen de richtlijnen op het gebied van overheidsopdrachten in bepaalde gevallen concretere verplichtingen op. Zo vereist Richtlijn 2004/18/EG, die onder meer overheidsopdrachten voor diensten betreft, dat de aanbestedende diensten technische specificaties vaststellen voor de aanbestedingsstukken, zoals de aankondiging van de opdracht, het bestek of aanvullende stukken. Sommige lidstaten

¹² Zie bijvoorbeeld de zaken C-180/98 tot en met C-184/98, Pavlov e.a.

¹³ Zaak C-352/85, Bond van adverteerders.

¹⁴ Zie bijlage 2 bij het werkdocument van de Commissie SEC(2006) 516.

en dienstverleners hebben in dit verband gewezen op de moeilijkheid om bij voorbaat een exacte beschrijving van het bestek te geven voor sociale diensten die van geval tot geval aan de behoeften van de betrokkene moeten worden aangepast.

Dit probleem kan worden opgelost door het vaststellen van technische specificaties op basis van de prestaties en functionele eisen. Dit betekent dat de aanbestedende of begunstigende diensten zich kunnen beperken tot het vaststellen van de door de dienstverlener te bereiken doelen. Door deze wijze van vaststelling van de “technische specificaties” moet de nodige flexibiliteit en tegelijkertijd voldoende nauwkeurigheid bij het vaststellen van het contract of de opdracht worden gegarandeerd.

- Het beheer van een sociale dienst in de context van een publiek-particuliere partnerschap

Steeds vaker wordt een publiek-particuliere partnerschap (PPP) gebruikt voor de verlening van sociale diensten van algemeen belang.

In deze context moeten allereerst het begrip “concessieovereenkomsten” en de voorschriften voor het sluiten ervan worden verduidelijkt, alsmede de toepasselijkheid van de bepalingen van overheidsopdrachten betreffende de oprichting van rechtspersonen met gemengd kapitaal die zijn bedoeld om een dienst van algemeen belang te verlenen (geïstitutionaliseerde PPP’s). Uit de raadpleging is gebleken dat er voor de geïstitutionaliseerde PPP’s behoefte is aan verduidelijking.

In het arrest Stadt Halle¹⁵ heeft het Hof het onderscheid tussen “interne” en “externe” diensten aanzienlijk verduidelijkt. Op grond van dit arrest moeten de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten steeds worden toegepast wanneer een overheidsorgaan van plan is om met een vennootschap die juridisch van hem is onderscheiden, maar in het kapitaal waarvan hij met een of meer particuliere ondernemingen deelneemt, een overeenkomst onder bezwarende titel te sluiten.

2.2.2. *Gebruikmaking van een publieke financiële compensatie*

Een overheidsinstantie kan besluiten de lasten in verband met de uitvoering van een sociale taak van algemeen belang door een externe organisatie te compenseren. Deze financiële compensatie is bedoeld als vergoeding van de kosten voor het verrichten van de taak die niet zouden zijn gemaakt door een onderneming die uitsluitend marktcriteria hanteert. Naar aanleiding van een arrest van het Hof¹⁶ heeft de Commissie¹⁷ een beschikking op mededelingsgebied gegeven die de vereisten ten aanzien van de financiële compensatie voor de verrichters van sociale diensten reeds aanzienlijk heeft vereenvoudigd. In die beschikking worden de drempels en criteria namelijk zodanig vastgesteld dat de compensatiebedragen die door veruit de meeste sociale diensten worden ontvangen, per definitie als verenigbaar met de concurrentievoorschriften worden beschouwd en dus zijn vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding. Voor de weinige sociale diensten die niet aan de deze drempels en criteria voldoen, blijft aanmelding van de financiële compensatie bij de Commissie noodzakelijk¹⁸.

¹⁵ Zaak C-26/03, arrest van 11.1.2005.

¹⁶ Zaak C-280/00, arrest van 24.7.2003, Altmark Trans.

¹⁷ PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67-73.

¹⁸ Zie bijlage 2 bij het werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2006) 516.

Deze vereenvoudigingen zijn echter alleen van toepassing wanneer bij rechtsbesluit bij voorbaat is bepaald dat de desbetreffende diensten een doel van algemeen belang hebben. De beschikking van de Commissie zet de lidstaten er dus toe aan, de aan de sociale diensten gedelegeerde taken duidelijk te formuleren en zo tot transparantie te komen die zowel voor de betrokken diensten als voor hun gebruikers van belang is.

2.2.3. *Regulering van de markt*

Wanneer particuliere marktdeelnemers een sociale dienst verlenen, kan de staat besluiten de marktwerking te ondersteunen met het oog op doelen van algemeen belang. Toch moeten de lidstaten zich bij de uitoefening van die bevoegdheid aan het Gemeenschapsrecht houden, en met name aan de voorschriften en algemene beginselen van het Verdrag op het gebied van het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging. In deze context moet worden opgemerkt dat deze voorschriften en beginselen van toepassing blijven op de diensten die buiten de werkingssfeer van de richtlijn betreffende diensten op de interne markt vallen.

Op grond van de vrijheid van vestiging (artikel 43 van het EG-Verdrag) mag een marktdeelnemer een economische activiteit uitoefenen door middel van een duurzame vestiging voor onbepaalde tijd in een andere lidstaat. Dit zal veelal het geval zijn bij sociale diensten waarvoor het gebruik van infrastructuren in de praktijk vaak noodzakelijk is (sociale huisvesting, bejaardentehuizen).

Dank zij de vrijheid van dienstverrichting (artikel 49 van het EG-Verdrag) kan een marktdeelnemer tijdelijk diensten verrichten in een andere lidstaat zonder er gevestigd te zijn. Ook kan een gebruiker op grond van dit beginsel een beroep doen op diensten van een verrichter die in een andere lidstaat is gevestigd. De artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag verbieden niet alleen discriminerende nationale voorschriften, maar ook alle nationale voorschriften die zonder onderscheid voor nationale en buitenlandse marktdeelnemers gelden maar die de uitoefening van deze fundamentele vrijheden belemmeren of minder aantrekkelijk maken. Toch zijn volgens de rechtspraak van het Hof de doelstellingen op het gebied van het sociaal beleid “dringende redenen van algemeen belang” die de toepassing van marktreguleringsmaatregelen kunnen rechtvaardigen, zoals de verplichting om een vergunning voor het verrichten van een sociale dienst te hebben. Het Hof heeft geoordeeld dat dergelijke maatregelen moeten worden gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminatoire en vooraf kenbaar voor de betrokken ondernemingen zijn, om een grens te stellen aan de wijze van uitoefening van de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten. Om verenigbaar te zijn met het Gemeenschapsrecht, moeten deze maatregelen ook evenredig zijn. Bovendien moet de toegang tot een doeltreffende beroepsmogelijkheid worden gegarandeerd¹⁹.

2.2.4. *Verenigbaarheid met de voorschriften voor de toegang tot de markt*

Uit analyse van deze verschillende voorbeelden blijkt hoe flexibel de toepassing van het Verdrag is bij het onderkennen – vooral in de geest van artikel 86, lid 2 – van de specifieke kenmerken die inherent zijn aan de taken van algemeen belang van deze diensten. Bij het toetsen van de verenigbaarheid van de uitvoeringsvoorschriften voor een dienst van algemeen belang met de voorschriften voor de toegang tot de markt, moet met deze kenmerken rekening worden gehouden. Deze Gemeenschapsvoorschriften stimuleren overheidsinstanties om niet

¹⁹ Zie bijvoorbeeld arrest van 20.2.2001, zaak C-205/99, Analir.

alleen vast te stellen welke taken van algemeen belang zij aan een sociale organisatie toekennen, maar ook wat het verband is tussen de aan die taak verbonden lasten of verplichtingen en de beperkingen van de toegang tot de markt die zij noodzakelijk achten om de organisaties aan deze lasten en verplichtingen te laten voldoen.

III - BETER TOEZICHT OP EN BEGELEIDING VAN DE SOCIALE DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG IN DE EUROPESE UNIE

3.1. Een diepgaande raadpleging over de specifieke kenmerken

Deze mededeling omvat een niet-uitputtende lijst met specifieke kenmerken van de sociale diensten als diensten van algemeen belang (zie punt 1.1.). Naast de klassieke criteria van het algemeen belang (universaliteit, transparantie, continuïteit, toegankelijkheid enz.) die aan de taken van de sociale diensten worden toegekend, hebben deze kenmerken betrekking op de wijze waarop deze diensten zijn georganiseerd. Zij vormen het uitgangspunt voor de raadpleging die de Commissie zal uitvoeren bij alle betrokken partijen, namelijk de lidstaten, de dienstverleners en de gebruikers. Deze raadpleging heeft met name betrekking op:

- de elementen die deze bijzondere kenmerken vormen, en de relevantie ervan voor de vaststelling van het specifieke karakter van de sociale diensten van algemeen belang;
- de vraag hoe zij door de lidstaten in aanmerking kunnen worden genomen bij de vaststelling van de taken van algemeen belang van de sociale diensten en de organisatorische aspecten ervan, om bij voorbaat tot een goede koppeling met de Gemeenschapsregelgeving te komen;
- de ervaring met de toepassing van het Gemeenschapsrecht op het gebied van de sociale diensten van algemeen belang en eventuele problemen in deze context;
- de vraag hoe deze (of andere) kenmerken door de Commissie in acht kunnen worden genomen wanneer zij achteraf individueel de verenigbaarheid van de organisatorische aspecten van de sociale diensten met de toepasselijke Gemeenschapsvoorschriften moet toetsen.

3.2. Toezicht op de situatie van de sociale diensten van algemeen belang in de Europese Unie

Om de wederzijdse kennis van de marktdeelnemers en de Europese Commissie van de problemen bij de toepassing van de Gemeenschapsvoorschriften op de ontwikkeling van de sociale diensten te verbeteren, en de informatie-uitwisseling tussen de marktdeelnemers en de Europese instellingen te intensiveren, zal er een toezichts- en informatie-uitwisselingsprocedure met gebruikmaking van tweejarige rapporten worden ingevoerd.

De rapporten passen in het kader van de andere communautaire initiatieven ter bevordering van de modernisering van de sociale diensten, en met name de open coördinatiemethode op het gebied van sociale bescherming en insluiting.

De Commissie heeft begin 2006 de aanzet gegeven tot een studie om de noodzakelijke informatie voor het eerste tweejaarlijkse rapport te verzamelen. Deze informatie betreft de werking van de sector, het sociaal-economisch belang ervan en de gevolgen van de toepassing van het Gemeenschapsrecht. Naar verwachting zullen de resultaten van de studie medio 2007 beschikbaar zijn.

CONCLUSIE

Deze mededeling vormt een nieuwe fase bij de inachtneming van de specifieke kenmerken van de sociale diensten op Europees niveau. Op basis hiervan zet Commissie de raadplegingen van de lidstaten, de dienstverleners en de gebruikers voort.

Uitgaande van dit open raadplegingsproces waaraan de Commissie veel belang hecht, de resultaten van de lopende studie naar de sociale diensten en de werkzaamheden van het comité voor sociale bescherming, zal de Commissie een eerste tweejaarlijks rapport opstellen en de situatie van de algemene diensten van algemeen belang van bepaalde sectoren daarvan opnieuw onderzoeken in het licht van de toepassing van het Gemeenschapsrecht. Er moet meer rekening worden gehouden met de diversiteit van de sociale diensten zoals vastgesteld in punt 1.1., en er moet worden onderzocht hoe de bijzondere kenmerken van de sociale diensten van algemeen belang door de Commissie en de lidstaten kunnen worden benut om de rechtsonzekerheid te verminderen in de situaties waarin een behandeling op individuele basis geboden is. Aan de hand van die ervaring zal de Commissie beslissen over het vervolg op dit proces en de beste benadering kiezen, en daarbij kijken naar de noodzaak en de juridische haalbaarheid van een voorstel voor wetgeving.