



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.12.2011
COM(2011) 900 definitief

**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

1. INLEIDING

De huidige financieel-economische situatie heeft meer dan ooit duidelijk gemaakt welke fundamentele rol diensten van algemeen belang (DAB's) in de Europese Unie (hierna "de EU" genoemd) spelen. In sectoren zoals gezondheidszorg, kinderopvang of zorg voor ouderen, hulp aan mensen met een handicap, of sociale huisvesting fungeren deze diensten als een onmisbaar vangnet voor burgers¹ en helpen zij de sociale cohesie te bevorderen. Diensten van algemeen belang op het gebied van onderwijs, opleiding en arbeidsbemiddeling spelen een cruciale rol bij de agenda voor groei en banen. In de kenniseconomie moeten scholen, opleidingscentra en universiteiten van topkwaliteit zijn om te garanderen dat jongeren uitgerust zijn met nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen. Tegelijk brengen de begrotingsbeperkingen waarmee overheidsdiensten worden geconfronteerd, en de noodzaak van een begrotingsconsolidatie met zich dat diensten van hoge kwaliteit zo doelmatig en zo kostenefficiënt mogelijk worden verricht.

In zijn beleidsrichtsnoeren 2009² noemde Commissievoorzitter Barroso de modernisering van de dienstensector al een middel om nieuwe bronnen van groei en sociale cohesie aan te boren en verklaarde hij dat "we daarom de algehele ontwikkeling van de sociale en de zorgsector moeten stimuleren, bijvoorbeeld door een kwaliteitskader voor openbare en sociale diensten op te zetten. Daarmee erkennen we het belang van die sectoren voor het Europese samenlevingsmodel."³ In de Europa 2020-strategie⁴ werd nogmaals bevestigd dat nieuwe diensten moeten worden ontwikkeld, zowel fysiek als online, die groei genereren en banen creëren. Daartoe behoren ook innoverende diensten van algemeen belang.

Het Verdrag heeft de lidstaten steeds de nodige flexibiliteit gelaten om voor dit soort diensten goede kwaliteit aan te bieden, maar met het Verdrag van Lissabon zijn er nieuwe bepalingen ingevoerd: artikel 14 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd) en Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang. Ook kreeg artikel 36 van het Handvest van de grondrechten dezelfde juridische waarde als de Verdragen. Daarom heeft de Commissie besloten om binnen deze gewijzigde context de hele reeks initiatieven die zij ontplooit met betrekking tot diensten van algemeen belang, te bundelen in één kwaliteitskader. Dit moet ervoor zorgen dat de komende jaren het wet- en regelgevingskader op EU-niveau de sociale dimensie van de interne markt verder versterkt, beter rekening houdt met het specifieke karakter van die diensten en tegelijk een antwoord biedt op de uitdaging om bij het verrichten van deze diensten rekening te houden met de in het Protocol erkende waarden als kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid, gelijke behandeling, algemene toegang en rechten van de gebruiker.

¹ Met name op het gebied van migratie bestaat er EU-wetgeving die, onder bepaalde voorwaarden, verzekert dat bepaalde categorieën legaal in de EU verblijvende onderdanen van derde landen dezelfde behandeling genieten als ingezetenen wat betreft de toegang tot en de levering van goederen en diensten die voor de bevolking voorhanden zijn.

² "Politieke richtsnoeren voor de volgende Commissie", Brussel, 3.9.2009.

³ "Politieke richtsnoeren ...", blz. 27.

⁴ "Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei", COM(2010) 2020.

Deze mededeling, die tegelijk een follow-up is van de Single Market Act⁵, beoogt het kwaliteitskader te presenteren dat uit drie complementaire actiepunten bestaat:

- Meer duidelijkheid en grotere rechtszekerheid over hoe de EU-regels van toepassing zijn op diensten van algemeen economisch belang (DAEB's) en, waar nodig, een herziening van de regels om ervoor te zorgen dat specifieke behoeften worden vervuld. Dit proces van voortdurende herziening is onvermijdelijk omdat dit soort diensten steeds in ontwikkeling zijn. Parallel met deze mededeling presenteert de Commissie hervormingen voor twee belangrijke wet- en regelgevingskaders: dat voor staatssteun ten behoeve van diensten van algemeen economisch belang en dat voor overheidsopdrachten. De aangepaste regels zullen lidstaten meer soepelheid bieden en het verrichten van dit soort diensten eenvoudiger maken. Deze hervormingen zetten ook in op een betere coherentie tussen beide beleidsterreinen. Bovendien willen zij stakeholders die de regels inzake overheidsopdrachten volledig in acht nemen, meer zekerheid bieden dat zij, onder bepaalde omstandigheden, ook de desbetreffende, uit het Altmark-arrest afgeleide staatssteunregels in acht nemen. Dit alles moet overheidsinstanties en ondernemingen meer rechtszekerheid bieden en de toepassing van de regels eenvoudiger maken.
- Toegang garanderen tot essentiële diensten: de Commissie zal haar toezegging om toegang tot onmisbare diensten in specifieke sectoren te garanderen, concreet gestalte geven door voort te bouwen op recente initiatieven op het gebied van basisbankdiensten, postdiensten en telecomdiensten.
- Bevordering van de kwaliteit: de Commissie zal zich nog meer inzetten om de kwaliteit van de sociale dienstverlening te bevorderen en zal de in deze sector geboekte resultaten gebruiken als model voor andere diensten van algemeen belang.

Basisbegrippen

Het debat over diensten van algemeen belang lijdt onder begripsverwarring. Begrippen worden onderling verward en onjuist gebruikt. Stakeholders hebben de Commissie om duidelijkheid gevraagd. De Commissie is echter gebonden aan het primaire EU-recht en aan de rechtspraak van het EU-Hof van Justitie. Bovendien zijn de begrippen dynamisch en voortdurend in ontwikkeling.

Diensten van algemeen belang (DAB's): DAB's zijn diensten die overheden in de lidstaten aanmerken als zijnde van algemeen belang en waaraan specifieke openbardienstverplichtingen 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,

⁵ "Akte voor de interne markt: Twaalf hefboomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen ", COM(2011) 206.

anders niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) had verricht. De openbardienstverplichting 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: 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 verbeteren⁶. 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.⁷ Het begrip "sociale dienst van algemeen belang" omvat dus zowel economische als niet-economische activiteiten.

Universeledienstverplichtingen: Universeledienstverplichtingen zijn een bepaald type openbardienstverplichtingen, 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: 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.

2. INSTITUTIONEEL KADER: DE VERANDERINGEN NA HET VERDRAG VAN LISSABON

Het Verdrag van Lissabon, Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang en artikel 36 van het Handvest van de grondrechten beklemtonen duidelijk het belang van diensten van algemeen belang in de EU. Ook geven zij de beginselen aan die aan de EU-benadering van deze diensten ten grondslag liggen. Zij vormen een goede basis voor een soepele en pragmatische benadering die in deze sector van essentieel belang is gezien de verschillende behoeften en voorkeuren die voortvloeien uit uiteenlopende geografische, sociale en culturele situaties.

⁶ "Uitvoering van het communautaire Lissabon-programma - Sociale diensten van algemeen belang in de Europese Unie", COM(2006) 177 definitief van 26.4.2006.

⁷ Arrest van 12 september 2000, gevoegde zaken C-180/98 tot C-184/98, Pavel Pavlov e.a. / Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, Jurispr. 2000, blz. I-6451, punt 118; arrest van 22 januari 2002, zaak C-218/00, Cical di Battistello Venziano & C. Sas / Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), Jurispr. 2002, blz. I-691, punt 37, en arrest van 22 mei 2003, zaak C-355/00, Freskot AE / Elliniko Dimosio, Jurispr. 2003, blz. I-5263.

Het Protocol legt - voor het eerst op het niveau van het primaire recht - de basisbeginselen vast die gelden voor diensten van algemeen belang. Het maakt duidelijk dat deze beginselen moeten worden aangepast naargelang de betrokken diensten - en dat er dus geen standaardbenadering bestaat. Voorts bevestigt het dat "de bepalingen van de Verdragen op generlei wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren". Doordat de aard van deze activiteiten echter voortdurend evolueert, blijft het nodig om te onderscheiden tussen economische en niet-economische activiteiten en om iedere zaak op zich te beoordelen. Daarom volgt de Commissie de situatie van nabij, zoals in punt III nader wordt uiteengezet.

Volgens artikel 14 VWEU "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". Met dit artikel krijgt de Unie wetgevende bevoegdheid op het gebied van diensten van algemeen economisch belang zodat zij beginselen en - met name economische en financiële - voorwaarden die deze diensten in staat stellen hun taken te vervullen, bij verordening en volgens de gewone wetgevingsprocedure kan vaststellen. Dat artikel maakt duidelijk dat dit soort verordening "de bevoegdheid van de lidstaten om met inachtneming van de Verdragen, dergelijke diensten te verstrekken, te laten verrichten en te financieren" onverlet dient te laten. Hiermee wordt erkend dat het in de eerste plaats aan de lidstaten is om - op landelijk, regionaal of lokaal niveau - besluiten te treffen over de organisatie, de levering en de financiering van dit soort diensten. Via diverse publieke consultaties en een volgehouden dialoog met stakeholders zal de behoefte aan wetgeving met artikel 14 VWEU als grondslag aan een voortdurend onderzoek worden onderworpen. Momenteel lijkt er een consensus te bestaan dat dit geen directe prioriteit is.⁸ De Commissie vindt een sectorale benadering, die de mogelijkheid biedt om maatwerkoplossingen uit te werken voor concrete en specifieke problemen in uiteenlopende sectoren, in dit stadium meer geschikt.⁹

De Commissie zal de behoefte aan een herziening van bestaande sectorale wetgeving die universeledienstverplichtingen bevat, aan een voortdurend onderzoek onderwerpen. Ook zal zij bezien of er eventueel behoefte bestaat om in andere sectoren nieuwe universeledienstverplichtingen in te stellen. De Commissie zal ook nagaan of het passend is om, met artikel 14 VWEU als grondslag, de beginselen en voorwaarden te bepalen die specifieke openbare diensten in staat stellen hun taken te vervullen. Respect voor het brede scala aan diensten en situaties zoals dat momenteel binnen de EU bestaat, blijft daarbij het leidbeginsel bij de beoordeling door de Commissie.

⁸ Een recent voorbeeld hiervan is de resolutie van het Europees Parlement van 5 juli 2011 over de toekomst van sociale diensten van algemeen belang (2009/2222(INI), punt 48: "is van mening dat een kaderverordening van de EU betreffende diensten van algemeen economisch belang uit hoofde van artikel 14 VWEU momenteel niet van centraal belang is".

⁹ Aangetekend zij hier dat artikel 14 VWEU duidelijk maakt dat de toepassing van dat artikel de artikelen 93, 106 en 107 van het Verdrag onverlet laat; in die artikelen wordt de rol van de Europese Commissie bij het staatssteuntoezicht vastgelegd, alsmede de voorwaarden waarop afwijkingen van de toepassing van dit toezicht op diensten van algemeen economisch belang kunnen worden toegestaan. Een en ander wordt nader toegelicht in de 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 (C(2011) 9404 definitief) die parallel met de onderhavige mededeling wordt goedgekeurd.

3. EEN KWALITEITSKADER VOOR DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG IN EUROPA

In de loop der jaren is de vraag naar diensten van algemeen belang en de wijze waarop deze worden verricht, ingrijpend veranderd. Diensten die traditioneel rechtstreeks door de Staat werden aangeboden, zijn in toenemende mate uitbesteed aan nationale, regionale en lokale overheidsinstanties. Thans worden deze vaak door de particuliere (profit of not-for-profit) sector verricht. Deze verschuiving wordt versneld door het proces van deregulering, door andere klemtonen in het overheidsbeleid en door andere behoeften en verwachtingen van gebruikers. Omdat veel van deze diensten een economisch karakter hebben, vallen zij onder de interne-marktregels en de mededingingsregels "voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in rechte of in feite, van de hun toevertrouwde taken niet verhindert". Toegang tot een aanbod dat varieert qua prijs en kwaliteit van de dienstverlening kan de keuzemogelijkheden en de voordelen voor overheidsinstanties sterk verbeteren. Ook al maken sommige stakeholders zich zorgen over de effecten van deze regels, met name op de sociale dienstverlening, toch is de Commissie ervan overtuigd dat deze regels op zodanige wijze kunnen worden toegepast dat met specifieke behoeften wordt rekening gehouden en dat het dienstenaanbod wordt versterkt. Het spreekt voor zich dat regels voortdurend moeten worden aangepast om te verzekeren dat zij overheidsinstanties de nodige flexibiliteit kunnen blijven bieden om in te spelen op de veranderende behoeften van de samenleving en om gelijke tred te houden met technologische veranderingen.

De benadering van de Commissie bij dit kwaliteitskader is gebaseerd op drie actiepunten: i) meer duidelijkheid en grotere rechtszekerheid met betrekking tot de EU-regels die voor dit soort diensten gelden; ii) de lidstaten de instrumenten verschaffen waarmee zij hun burgers toegang kunnen bieden tot essentiële diensten, en de situatie op regelmatige basis opnieuw bezien, en iii) het bevorderen van kwalitatieve initiatieven met name voor sociale dienstverlening, die op bijzonder belangrijke behoeften inspelen.

1. Actiepunt 1: Meer duidelijkheid en grotere rechtszekerheid

De Commissie wil ervoor zorgen dat diensten van algemeen economisch belang - dankzij het EU-regelgevingskader dat een impact heeft op de wijze waarop deze worden georganiseerd, gefinancierd en verricht - hun publieke taak kunnen vervullen. Met het oog daarop is de Commissie voortdurend in dialoog met stakeholders uit alle sectoren om na te gaan waar het juridische kader verder moet worden verduidelijkt of worden aangepast. Twee voorbeelden van dit engagement zijn de herziening van de regels inzake staatssteun ten behoeve van diensten van algemeen economisch belang en van de regels inzake overheidsopdrachten, die samen met deze mededeling worden goedgekeurd.

Bij deze hervormingen heeft de Commissie geprobeerd grotere coherentie na te streven tussen het staatssteunbeleid en het beleid inzake overheidsopdrachten - in het belang van stakeholders. De Commissie heeft, zoveel als mogelijk, een coherenter kader uitgewerkt. Volgens de Commissie worden de procedures voor een open of een beperkte openbare aanbesteding op basis van de laagste prijs of (onder bepaalde omstandigheden) de economisch voordeligste aanbieding volledig in acht genomen wanneer de opdracht wordt gegund tegen "de laagste kosten voor de gemeenschap", hetgeen voor het EU-Hof een van de voorwaarden is om het bestaan van staatssteun te kunnen uitsluiten.

1.1. De herziening van de regels inzake staatssteun voor diensten van algemeen economisch belang

De EU-regels voor publieke financiering van diensten van algemeen economisch belang die de Commissie in 2005 heeft goedgekeurd, zijn doeltreffend gebleken. Toch zijn de Commissie en stakeholders het erover eens dat deze regels duidelijker, eenvoudiger en evenrediger kunnen worden gemaakt, zodat ze gemakkelijker toe te passen zijn en dus bijdragen aan een doelmatigere verrichting van diensten van hoge kwaliteit, in het belang van de burgers. Deze hervorming heeft drie doelstellingen: i) meer duidelijkheid over de basisbegrippen met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang; ii) een vereenvoudiging van de staatssteunregels voor kleinere diensten die lokaal worden georganiseerd en die het interstatelijke handelsverkeer slechts beperkt beïnvloeden, en iii) een doelgerichte behandeling van andere diensten, zodat beter onderscheiden wordt tussen middelgrote diensten en sociale dienstverlening, enerzijds, en grootschalige activiteiten die een duidelijke EU-brede dimensie hebben, waarvoor het mededingingstoezicht strakker zal zijn.

Met die doelstellingen voor ogen heeft de Commissie een aantal belangrijke aanpassingen goedgekeurd of voorgesteld:

- in de eerste plaats een nieuwe mededeling die nader ingaat op een aantal kwesties die op nationaal, regionaal en lokaal niveau interpretatieproblemen deden rijzen;
- in de tweede plaats zal in de toekomst een groter aantal sociale diensten (ongeacht het compensatiebedrag) worden vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding bij en beoordeling door de Commissie, mits een aantal elementaire voorwaarden inzake transparantie, correcte omschrijving en het vermijden van overcompensatie vervuld zijn. Deze lijst omvat nu, naast ziekenhuizen en sociale huisvesting, diensten van algemeen economisch belang waarmee maatschappelijke behoeften worden vervuld wat betreft gezondheid en langdurige zorg, kinderopvang, toegang tot en herintreding op de arbeidsmarkt, en de zorg voor en sociale inclusie van kwetsbare groepen;
- ten derde zullen omvangrijke steunmaatregelen grondiger en gericht worden onderzocht, bijvoorbeeld in het geval van netwerkindustrieën, die een aanzienlijk effect kunnen hebben op het functioneren van de interne markt. Voor die gevallen zullen lidstaten, met het oog op efficiëntiewinsten over de hele looptijd van het contract, in het compensatiemechanisme prikkels moeten opnemen, die zijn toegesneden op de behoeften van specifieke sectoren;
- ten slotte komt de Commissie met een voorstel voor een nieuwe de-minimisregel die specifiek geldt voor diensten van algemeen economisch belang. Deze houdt in dat voor steunbedragen tot 500 000 EUR per jaar over een periode van drie jaar wordt uitgesloten dat er sprake is van steun (en dat er dus ook geen onderzoek door de Commissie hoeft plaats te vinden). Voor bepaalde sectoren, met name de vervoersector en de publieke omroep, blijven sectorale regels van toepassing.

1.2. De hervorming van de regels inzake overheidsopdrachten en concessies

De Commissie stelt ook een ingrijpende hervorming voor van de regels voor overheidsopdrachten en concessies, die moet bijdragen tot een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening bij diensten van algemeen economisch belang.

Ten eerste komt er met deze hervorming een aparte regeling voor sociale diensten en diensten in de gezondheidszorg. Hiervoor zullen lichtere regels gelden, die rekening houden met de specifieke rol en de specifieke kenmerken van deze diensten. Voor deze diensten zullen hogere plafonds gelden en zij zullen alleen moeten voldoen aan verplichtingen inzake transparantie en gelijke behandeling. Daarnaast wil deze hervorming, om een kwalitatieve benadering te stimuleren, het gebruik aanmoedigen van het criterium van "de economisch voordeligste aanbidding", hetgeen betekent dat lidstaten dit soort diensten niet uitsluitend op grond van de laagste prijs hoeven te gunnen.

Ten tweede is er nu meer rechtszekerheid over hoe de EU-regels inzake overheidsopdrachten van toepassing zijn op de relaties tussen overheidsinstanties. Bij "publiek-publieke samenwerking" gaat het om situaties waarbij overheidsinstanties zoals lokale overheden samenwerken om publieke taken te vervullen. Het feit dat partijen bij een overheidsopdracht de status (of de juridische positie) van overheidsinstantie hebben, is op zich niet voldoende om dit soort contracten uit te sluiten van het toepassingsbereik van de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten, maar dankzij deze hervorming, die aansluit bij de rechtspraak van het EU-Hof van Justitie, is nu duidelijk in welke gevallen dit soort contracten niet onder de EU-regels inzake overheidsopdrachten vallen. Met deze nieuwe regels hoeven overheidsinstanties er niet voor te vrezen dat zij door de toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten niet meer vrij kunnen beslissen hoe zij hun openbaredienstverplichtingen organiseren en uitvoeren. Daarnaast zijn er bepalingen die ervoor moeten zorgen dat publiek-publieke samenwerking geen concurrentievervalsing veroorzaakt ten aanzien van particuliere ondernemers.

Ten derde erkent de hervorming dat het in bepaalde omstandigheden belangrijk is een procedure van onderhandelingen met bekendmaking van een aankondiging van een opdracht te organiseren wanneer opdrachten worden toegewezen voor het beheer van diensten van algemeen economisch belang. Ook is ervoor gezorgd dat dit deel uitmaakt van de gereedschapskist die toewijzende instanties ter beschikking staat. Daarnaast heeft de Commissie voorgesteld om overheidsinstanties toe te staan als gunningscriteria ook de levenscyclus van de gewenste producten, diensten of werken in aanmerking te nemen. Dankzij deze hervorming zullen opdrachten ook niet uitsluitend op grond van de laagste prijs worden toegewezen, maar zullen ook milieuoverwegingen en maatschappelijke overwegingen meer kunnen worden meegewogen.

Ten slotte introduceert de hervorming een nieuwe, aparte regeling voor concessies. Dit is bijzonder belangrijk voor diensten van algemeen economisch belang omdat concessieovereenkomsten van oudsher worden gebruikt voor het uitvoeren van openbaredienstverplichtingen of verplichtingen voor nutssectoren. De belangrijkste aspecten van de hervorming wat betreft overheidsopdrachten zullen ook gelden voor concessies en, evenals bij contracten voor overheidsopdrachten, zullen er nieuwe regels komen voor de aanpassing van bestaande contracten. In sommige sectoren kunnen concessies worden verleend voor een periode van 20 tot zelfs 100 jaar, waardoor de kans groter is dat deze gedurende de looptijd ervan moeten worden herzien. Op basis van de rechtspraak van het EU-Hof stelt de Commissie voor om nieuwe bepalingen in te voeren waarin is aangegeven onder welke omstandigheden de voorwaarden van een concessieovereenkomst kunnen worden aangepast zonder dat een nieuwe procedure met een oproep tot mededinging moet plaatsvinden. Ook komen er bepalingen die moeten garanderen dat de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie worden nageleefd.

De hervorming van de regels inzake overheidsopdrachten is een van de twaalf prioritaire initiatieven van de Single Market Act die, zoals de Commissie in haar jaarlijkse groeianalyse

2012 heeft bevestigd, versneld moeten worden behandeld. Daarom roept de Commissie het Parlement en de lidstaten op om tegen eind 2012 overeenstemming te bereiken over deze voorstellen.

1.3. Communicatie- en informatie-initiatieven over hoe de EU-regels toe te passen

Het is de vaste wil van de Commissie om overheidsinstanties, dienstverrichters, gebruikers en andere stakeholders te helpen de EU-regels inzake diensten van algemeen economisch belang beter te begrijpen en toe te passen. Hiermee wil zij inspelen op de vragen en verzoeken om toelichting die zij van stakeholders heeft gekregen. De Commissie heeft een aantal belangrijke initiatieven op dit gebied ontplooid.

Eind 2010 heeft de Commissie een nieuwe gids gepubliceerd¹⁰ die ingaat op drie kernthema's:

- Hoe kunnen lidstaten dit soort diensten financieren in overeenstemming met de staatssteunregels?
- Hoe kunnen overheidsinstanties gebruikmaken van de regels voor overheidsopdrachten en tegelijk de kwaliteit, innovatie, continuïteit en de brede dekking van sociale dienstverlening garanderen?
- Hoe zijn de regels inzake de interne markt, en met name de dienstenrichtlijn, van toepassing op sociale diensten, zonder dat lidstaten belet wordt deze te reguleren om de kwaliteit en toegankelijkheid ervan te garanderen.

Deze nieuwe gids moet het document met betrekking tot vaak gestelde vragen vervangen. Hij verwerkt ontwikkelingen in de rechtspraak, beschikkingen en besluiten van de Commissie, veranderingen in het wet- en regelgevingskader, overleg met het Comité voor sociale bescherming¹¹ en vragen van stakeholders die bij de **Interactive Information Service (IIS)** zijn ingekomen¹². De IIS-informatiedienst is een onlinedienst die informatie verschaft aan burgers, dienstverrichters, overheidsinstanties en andere stakeholders; daar kunnen zij ook terecht met vragen over het EU-recht en diensten van algemeen economisch belang. Deze dienst is in januari 2008 van start gegaan en de diensten van de Commissie hebben sindsdien bijna 200 vragen via deze weg beantwoord.

De Commissie heeft ook een gids samengesteld over "sociaal inkopen"¹³, die voor overheidsinstanties een instrument kan zijn om sociaal verantwoord én in overeenstemming met de EU-regels goederen en diensten in te kopen. Deze gids belicht de bijdrage die de overheid met haar inkoopbeleid kan leveren aan het sociale beleid. Het document bevat praktische voorbeelden over een uiteenlopend aantal sociale thema's, zoals het bevorderen van gelijke kansen en banenkansen, het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden, de sociale inclusie van kwetsbare personen, zoals mensen met een handicap, en de formele inachtneming van bepalingen uit de fundamentele IAO-verdragen. In oktober 2011 kwam een nieuwe editie uit van het handboek "Groen kopen! Groene overheidsopdrachten in Europa"¹⁴. Dit handboek wil

¹⁰ Gids voor de toepassing van de EU-regels inzake staatssteun, overheidsopdrachten en de eengemaakte markt op diensten van algemeen economisch belang, en met name sociale diensten van algemeen belang, SEC(2010) 1545.

¹¹ "Report of the Social Protection Committee on the Application of Community Rules to SSGI", november 2008, beschikbaar via: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=794&langId=en>

¹² Zie http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm

¹³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=nl>

¹⁴ Beschikbaar onder: http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm.

de nodige houvast bieden over vragen hoe de milieu-effecten van de consumptie van de publieke sector te verminderen en hoe groene overheidsopdrachten kunnen worden ingezet om innovatie in milieutechnologie, -producten en -diensten te stimuleren.

Het werkdokument van de diensten van de Commissie betreffende publiek-publieke samenwerking¹⁵ geeft een overzicht van en toelichting bij de rechtspraak van het EU-Hof van Justitie over hoe regels inzake overheidsopdrachten van toepassing zijn op situaties waarin overheidsinstanties zoals gemeenten samenwerken om de publieke taken waarmee zij zijn belast, te vervullen (zie punt 1.2). Dit zou moeten bijdragen tot een beter begrip van de wettelijke bepalingen die de juridische risico's welke aan deze vorm van samenwerking tussen overheidsinstanties verbonden zijn, moeten mitigeren.

De Commissie besteedt bijzondere aandacht aan de sector sociale dienstverlening. In de **tweejaarlijkse verslagen over sociale diensten van algemeen belang**¹⁶ die in 2008 en 2010 werden gepubliceerd, worden de ontwikkelingen in de sector sociale dienstverlening gemonitord en wordt de dialoog op Europees niveau gestimuleerd. Ook heeft de Commissie de opeenvolgende voorzitterschappen van de Raad geholpen bij het organiseren van fora over sociale diensten van algemeen belang, die voor de stakeholders van groot belang zijn gebleken voor het uitwisselen van informatie, het bevorderen van de dialoog en een beter begrip van de regels. De Commissie zegt de toekomstige, roterende voorzitterschappen van de Raad haar steun toe om over ongeveer twaalf maanden het 4^e Europees forum over sociale diensten van algemeen belang te organiseren.

De Commissie zal zich blijven inzetten binnen het Comité voor sociale bescherming dat, in samenwerking met alle betrokken partners uit de instellingen en het maatschappelijke middenveld, tegen eind 2013 een verslag zal opstellen over de toepassing van EU-regels op sociale diensten van algemeen belang.

2. Actiepunt 2: De toegang tot essentiële diensten garanderen

Bij de sectorale wetgeving die op EU-niveau wordt vastgesteld, is steeds geprobeerd een zorgvuldig evenwicht te bewaren tussen de behoefte aan meer concurrentie en het gebruik van marktmechanismen, enerzijds, en de eis dat iedere burger toegang moet blijven hebben tot essentiële diensten van hoge kwaliteit tegen betaalbare prijzen, anderzijds. Dit was bijvoorbeeld het geval in de netwerkindustrieën, gaande van de telecomsector over postdiensten naar vervoer en energie. Daarnaast worden in het Scorebord voor consumentenmarkten dat de Commissie jaarlijks publiceert¹⁷, de prestaties van zo'n 30 dienstenmarkten beoordeeld op het punt van vergelijkbaarheid, vertrouwen, problemen en klachten, algemene tevredenheid, overstappen en keuze.

Omdat de gebruikersbehoeften en de technologie voortdurend in ontwikkeling zijn, moet op regelmatige basis een onderzoek plaatsvinden van zowel de bestaande universeledienstverplichtingen als de noodzaak nieuwe verplichtingen in te voeren.

¹⁵ Commission Staff Working Paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities ('public-public cooperation'), SEC(2011) 1169 definitief van 4.10.2011.

¹⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie – First and Second Biennial Reports on social services of general interest, SEC(2008) 2179 en SEC(2010) 1284.

¹⁷ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/6th_edition_scoreboard_en.pdf. Voor sommige van deze diensten, zoals elektriciteit of bankrekeningen, heeft de Commissie diepgaande marktstudies gemaakt (die op dezelfde website te vinden zijn).

Onderstaande voorbeelden zijn een illustratie van de proactieve benadering die de Commissie op dit gebied toepast. Het staat de lidstaat vrij om de bestaande universeledienstverplichtingen uit te breiden, of er nieuwe in te stellen, mits die maatregelen in overeenstemming zijn met het EU-recht.

2.1. Postdiensten

De derde postrichtlijn¹⁸ is een mijlpaal in de hervorming van de Europese postmarkten, waarmee in 1992 een aanvang werd gemaakt. Deze hervorming leverde burgers talrijke voordelen op, zoals een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en nieuwe, innoverende postdiensten. De richtlijn stelt voor de toepassing van de universeledienstverplichting minimumeisen vast: een kwalitatief hoogstaande postdienst moet (ten minste) vijf werkdagen per week worden geleverd, op het hele nationale grondgebied, tegen voor alle gebruikers betaalbare tarieven, en dit voor basisbrieven, pakketten van een bepaald gewicht, en geregistreerde en verzekerde postzendingen. Daarnaast bevat de richtlijn bepalingen die de hoge kwaliteit van de universele postdienst moeten garanderen. De Commissie ziet ook toe op de omzetting van de richtlijn. Recentelijk heeft de Commissie een Europese groep van toezichthouders voor postdiensten opgericht (ERGP)¹⁹ die werkt rond thema's zoals de financiering van de universeledienstverplichting en de monitoring van de marktresultaten.²⁰ De Commissie heeft ook een Postal Users Forum opgericht, dat in december 2011 zijn eerste bijeenkomst had. Daar kwamen eindgebruikers (zowel particuliere als zakelijke klanten) bijeen met andere stakeholders zoals postexploitanten en vakbonden om de wijzigende consumentenbehoeften te analyseren in het licht van een veranderende communicatieomgeving en met het oog op de duurzame ontwikkeling van de sector.

In het kader van haar werkzaamheden rond e-handel zal de Commissie in 2012 met een *groenboek over de grensoverschrijdende levering van pakketten* komen. Daarin zal de aandacht uitgaan naar thema's als de kwaliteit van de grensoverschrijdende postdiensten en de tarieven daarvoor, om oplossingen te zoeken voor hinderpalen waarmee consumenten en bedrijven nu te maken hebben. De Commissie wil ook de uitkomsten presenteren van twee studies: een studie over het prijszettingsgedrag van postexploitanten en de gevolgen daarvan op de markten en een studie over de beginselen voor het berekenen van de nettokosten van de universeledienstverplichting in de postsector. Tegen eind 2013 zal de Commissie het vierde verslag over de toepassing van de richtlijn postdiensten presenteren.

2.2. Basisbankdiensten

Toegang tot betaaldiensten op billijke voorwaarden is belangrijk voor de financiële en sociale inclusie en om consumenten ten volle te laten profiteren van de eengemaakte markt. Begin 2011 voerde de Commissie een effectbeoordeling uit om na te gaan of op dit gebied EU-wetgeving nodig was. Na afweging van alle opties besloot de Commissie om in dit stadium een aanbeveling voor te stellen²¹. Die moet ervoor zorgen dat EU-burgers en in de EU

¹⁸ Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap.

¹⁹ Besluit van de Commissie van 10 augustus 2010 tot oprichting van de Europese Groep van regelgevende instanties voor postdiensten, PB C 217 van 11.8.2010, blz. 7.

²⁰ Documenten beschikbaar op de ERGP-website: http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/index_en.htm

²¹ Aanbeveling van de Commissie van 18 juli 2011 betreffende toegang tot een elementaire betaalrekening, C(2011) 4977.

verblijvende consumenten basisbetaaldiensten en een betaalkaart krijgen wanneer zij nog geen betaalrekening hebben in de lidstaten waar zij een rekening willen openen. Aanbieders van betaaldiensten moeten hun deze basisbetaalrekening gratis of tegen een redelijke vergoeding aanbieden. De aanbeveling geeft lidstaten en aanbieders een duidelijk signaal wat van hen verwacht wordt, terwijl toch flexibiliteit wordt gelaten op het punt van de praktische uitwerking op het nationale niveau.

De aanbeveling reikt ook criteria aan om na te gaan hoe lidstaten deze ten uitvoer hebben gelegd en om te bezien welke verdere initiatieven nodig zijn. Op basis van een in 2012 uit te voeren doorlichting en effectbeoordeling zal de Commissie beslissen welke verdere initiatieven op dit gebied nodig zijn.

2.3. Vervoer

Openbaredienstverplichtingen in de vervoerssector zijn vastgelegd in specifieke wetgevingsinstrumenten voor het luchtvervoer, het vervoer over land en het zeevervoer²². Deze sectorale wetgeving legt de beginselen vast die lidstaten moeten volgen wanneer zij voor elke vervoerswijze openbaredienstverplichtingen vaststellen.

Volgens het witboek vervoer van 2011²³ zal dankzij een toename van het openbaarvervoergebruik, in combinatie met minimumdienstverplichtingen, de densiteit en de frequentie van dienstverlening kunnen worden vergroot, zodat een nieuwe dynamiek op gang komt in de verschillende vormen van openbaar vervoer.

Bij de toewijzing van openbaredienstcontracten waarin de openbaredienstverplichtingen voor de verschillende vervoerswijzen worden omschreven, moeten de beginselen van transparantie en non-discriminatie in acht worden genomen en moet de gunning gebeuren op basis van een procedure met een oproep tot mededinging. Dit kan het best worden bereikt door openbare aanbestedingsprocedures. De kwaliteit van het reizigersvervoer zal de komende jaren alleen maar aan belang winnen, door de vergrijzing en omdat het openbare (collectieve) vervoer een aantrekkelijk alternatief moet worden voor het individuele vervoer, hetgeen kan bijdragen tot het behalen van de doelstellingen inzake efficiënt gebruik van hulpbronnen en de voorzieningszekerheid van brandstoffen. De totstandbrenging van een dynamische, open markt voor het spoorvervoer zou aanzienlijke voordelen moeten opleveren voor reizigers (wat betreft kwaliteit, efficiëntie en de omvang van het dienstenaanbod) en voor de overheid en de belastingbetalers (doordat minder overheidsmiddelen naar openbaredienstcontracten moeten gaan).

De Commissie is voornemens om in 2012 met een voorstel te komen voor de openstelling van de markt voor het nationale reizigersvervoer in 2012. Deze komt er na de openstelling van de

²² Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (herziening) en Verordening (EG) nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen; Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad; Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer).

²³ Witboek "Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem", COM(2011) 144.

markten voor het vrachtvervoer en voor het internationale reizigersvervoer. De Commissie zal ook nagaan of de verordening voor de openbare dienst in het inlandvervoer in 2012 moet worden herzien, zodat procedures met een oproep tot mededinging algemeen worden toegepast voor openbaredienstcontracten in het spoorvervoer. De lidstaten blijven een ruime beoordelingsbevoegdheid behouden waar het gaat om het bepalen van sectoren waarvoor openbaredienstverplichtingen voor reizigersvervoerdiensten moeten worden opgelegd, maar, willen deze diensten houdbaar zijn, dan moeten zij doelmatig en van hoge kwaliteit zijn en binnen een stabiel financieel kader worden verricht. Aanbestedingsprocedures verplicht maken, zou een van de middelen kunnen zijn om dit te garanderen.

2.4. Energie

Het derde energiepakket werd op 3 maart 2011 van kracht. Het legt universeledienstverplichtingen vast, het bevat heldere bepalingen inzake openbaredienstverplichtingen en consumentenbescherming in zowel de elektriciteits- als de gassector, en het biedt kwetsbare afnemers bescherming tegen energiearmoede.²⁴ De maatregelen die op grond van deze richtlijnen worden genomen, moeten in het algemeen belang, duidelijk omschreven, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar zijn. Zij garanderen EU-energie- en -gasbedrijven ook een gelijke toegang tot nationale afnemers in de EU, en omgekeerd.

Om de totstandbrenging van concurrerende, energie-efficiënte en eerlijke detailhandelsmarkten te bevorderen, heeft de Commissie in 2008 het Citizens' Energy Forum²⁵ opgericht, als een toezichtsplatform dat voortbouwt op ervaring die met fora uit het verleden is opgedaan. Het werkdocument van de diensten van de Commissie over een energiebeleid voor consumenten²⁶ maakte een stand van zaken op van de voordelen die consumenten hebben bij maatregelen uit het bestaande energiebeleid. Het gaf een overzicht van een reeks wetgevings- en beleidsinitiatieven van de EU die, al dan niet rechtstreeks, bijdragen aan het verbeteren van de welvaart van de consument in de energiesector.

Zoals gevraagd in de conclusies van de Europese Raad van december 2011 zouden lidstaten het derde energiepakket volledig en zo snel mogelijk moeten omzetten. De Commissie beklemtoont in dit verband dat lidstaten het begrip "kwetsbare afnemers" duidelijk moeten omschrijven. De Commissie is voornemens om in november 2012 een vijfde bijeenkomst te houden van het Citizens' Energy Forum, om met stakeholders de dialoog te blijven aangaan over centrale thema's als de bescherming van kwetsbare afnemers, het model voor een optimale detailhandelsmarkt, prijstransparantie en de mogelijke voordelen van slimme meters voor het beheer van de vraag naar energie.

2.5. Elektronische communicatie

De richtlijn voor de universele dienst op het gebied van de elektronische communicatie²⁷ voorziet in een sociaal vangnet wanneer marktwerking op zich niet voor betaalbare toegang

²⁴ Richtlijn 2009/72/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas.

²⁵ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm

²⁶ SEC(2010) 1407 definitief van 11.11.2010.

²⁷ Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten ("Universeledienstrichtlijn"), gewijzigd bij Richtlijn 2009/136/EG.

tot basisdiensten voor consumenten kan zorgen, met name wanneer dezen wonen in gebieden die moeilijk of tegen een hoge kostprijs te bedienen zijn, of wanneer zij een laag inkomen of een handicap hebben. Dit vangnet heeft een drievoudig doel: beschikbaarheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid. Recentelijk heeft de Commissie een mededeling over de universele dienst op het gebied van elektronische communicatie aangenomen²⁸, waarin verslag wordt gedaan over de uitkomsten van de publieke consultatie in 2010 en over de derde evaluatie van de omvang van de universeledienstverplichting voor elektronische communicatie. Een van de cruciale vragen die daarin aan bod komt, is de vraag welke rol universeledienstverplichtingen moeten spelen bij het bereiken van de doelstelling "breedband voor iedereen". Na onderzoek concludeert de Commissie dat het momenteel niet nodig is de omvang van de universeledienstverplichting op EU-niveau aan te passen. Het onderzoek leert voorts dat meer houvast moet worden geboden over de vraag hoe de regels inzake de universele dienst moeten worden toegepast, gelet op het risico van uiteenlopende nationale benaderingen en de mogelijke financiële gevolgen voor de sector. De Commissie zal in 2012 met richtsnoeren komen en zij zal helpen het risico op sociale uitsluiting aan te pakken en daarbij, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, toch de nodige ruimte laten om ook rekening houden te houden met uiteenlopende nationale omstandigheden, met de noodzaak om marktdistorsies tot een minimum te beperken en het feit dat moet worden vermeden dat de sector onevenredige lasten wordt opgelegd.²⁹

3. Actiepunt 3: De kwaliteit bevorderen - het voorbeeld van sociale diensten van algemeen belang

Sociale diensten van algemeen belang spelen een belangrijke rol in de Europese samenleving doordat zij bijdragen aan de sociale bescherming en de sociale inclusie. Tegelijk neemt de vraag naar dit soort diensten toe terwijl de mogelijkheden om deze te financieren steeds meer onder druk komen te staan, op korte termijn door de economische crisis en op langere termijn door de vergrijzing. De Commissie, de lidstaten en de stakeholders die de gebruikers en aanbieders van deze diensten vertegenwoordigen, hebben recentelijk een aantal initiatieven genomen op het gebied van de kwaliteit van de sociale dienstverlening.

In 2007³⁰ kwam de Commissie met een strategie om de kwaliteit van de sociale dienstverlening in de hele EU te ondersteunen. Als follow-up daarvan heeft de Commissie, via het Progress-programma³¹, Europese initiatieven gesteund om instrumenten te ontwikkelen voor het bepalen en meten van kwaliteit en heeft zij, binnen het Comité voor sociale bescherming, de uitwerking ondersteund van een vrijwillig Europees kwaliteitskader voor sociale diensten.

3.1. Door het Progress-programma gesteunde projecten

²⁸ "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", COM(2011) 795 definitief van 23.11.2011.

²⁹ In dat verband zij aangetekend dat in de punten 20 tot en met 30 van de communautaire richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken (PB C 235 van 30.9.2009, blz. 7) uitdrukkelijk sprake is van de definitie van diensten van algemeen economisch belang in de sector elektronische communicatie.

³⁰ "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) 725 definitief van 20.11.2007.

³¹ Progress is het EU-programma voor werkgelegenheid en sociale solidariteit dat financiële steun verschaft voor de uitvoering van de doelstellingen van de Sociale Agenda van de Europese Unie.

In de periode 2008-2010 heeft het Progress-programma acht projecten gefinancierd voor de ontwikkeling van instrumenten om de kwaliteit van sociale dienstverlening te bepalen, te meten, te beoordelen en te verbeteren, met bijzondere aandacht voor de langdurige zorg. Bij alle projecten werd er gewerkt met transnationale partnerschappen en werden goede praktijken uitgewisseld tussen overheidsinstanties, dienstverrichters en andere spelers met een verschillende culturele achtergrond en die binnen een verschillend juridisch en administratief kader en onder verschillende sociaaleconomische omstandigheden werkzaam zijn. In nagenoeg alle projecten was een van de centrale conclusies dat het belangrijk was om gebruikers te betrekken bij het definiëren en beoordelen van de kwaliteit van de sociale dienstverlening.³²

In 2012 zal de Commissie via het Progress-programma een aantal nieuwe transnationale projecten steunen waarin gewerkt wordt rond de toepassing van het vrijwillige Europese kwaliteitskader in verschillende lidstaten en in uiteenlopende sectoren.

3.2. Het Comité voor sociale bescherming: het vrijwillige Europese kwaliteitskader voor sociale dienstverlening

In oktober 2010 keurde het Comité voor sociale bescherming een vrijwillig Europees kwaliteitskader voor sociale dienstverlening goed. Doel daarvan is een gemeenschappelijk begripkader uit te werken voor de kwaliteit van dit soort diensten in de EU. Het is voldoende flexibel van opzet zodat het in alle lidstaten op landelijk, regionaal en lokaal niveau kan worden toegepast in uiteenlopende sociale diensten en spoort met de bestaande nationale kwaliteitsaanpak. Het kwaliteitskader reikt beginselen en criteria aan waaraan sociale dienstverlening moet voldoen wil deze de behoeften en verwachtingen van de gebruikers daarvan vervullen. Het kader bevat ook elementen voor een methodiek die overheidsinstanties moet helpen om op het geschikte niveau kwaliteitsinstrumenten (normen of indicatoren) te ontwikkelen voor de definitie, het meten en de evaluatie van de kwaliteit van sociale dienstverlening. Een van de centrale punten van het kader is een op rechten gebaseerde benadering, die bijvoorbeeld ook ervoor kan helpen te zorgen dat kinderen hun rechten beter beschermd zien wanneer zij overstappen van institutionele kinderopvang naar alternatieve zorgsystemen.

3.3. De rechtsvorm van de Europese stichting

Stichtingen die het algemeen nut beogen, spelen een steeds belangrijker rol bij het verrichten en financieren van sociale diensten van algemeen belang in de EU. Zij ondervinden echter moeilijkheden om zich in andere lidstaten te vestigen of hun activa over de grenzen heen te poolen. Er bestaat een behoefte om op grensoverschrijdende basis algemeen nut beogende stichtingen op te richten, te laten functioneren en zichzelf te laten financieren, mits daarop passend toezicht is. Zo zou voor stichtingen de administratieve belasting kunnen worden verminderd, waar nu het ontplooiën van activiteiten in meerdere lidstaten de werkzaamheden compliceert. Daardoor zouden uiteindelijk meer van hun middelen vrijkomen die kunnen bijdragen tot het welzijn van EU-burgers.

Om deze voordelen tot stand te brengen, zal de Commissie in 2012 met een voorstel komen om de rechtsvorm van de Europese stichting te creëren, die zou bestaan naast nationale rechtsvormen en optioneel zou zijn.

³² Werkdocument van de diensten van de Commissie "Second Biennial Report on social services of general interest", SEC(2010) 1284 definitief van 22.10.2010, blz. 59-66.

4. CONCLUSIES

De huidige financieel-economische crisis maakt nog maar eens duidelijk welke centrale rol diensten van algemeen belang vervullen bij het verzekeren van sociale en territoriale cohesie. Tegelijk heeft de crisis een aanzienlijk effect op de publieke sector, nu de overheidsfinanciën onder druk staan. Bovendien is het van essentieel belang dat alle mogelijke inspanningen worden geleverd om ervoor te zorgen dat deze dienstverlening gehandhaafd blijft en dat de kwaliteit ervan wordt verbeterd. Uit deze mededeling blijkt dat dankzij de Verdragen de Europese instellingen en de lidstaten over de nodige juridische instrumenten beschikken om dit alles waar te maken. Het is het vaste voornemen van de Europese Commissie om haar rol te blijven spelen door een kwaliteitskader voor dit soort diensten uit te werken. Dit mag blijken uit de twee pakketten voorstellen waarmee zij is gekomen en die samen met de onderhavige mededeling zijn gepresenteerd: het pakket voor de herziening van de regels inzake staatssteun ten behoeve van diensten van algemeen economisch belang en het pakket overheidsopdrachten en concessies. De komende maanden zal de Commissie nog een reeks andere initiatieven presenteren, zodat de EU met dit alles voor de komende jaren over een doordacht kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang kan beschikken. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de verwezenlijking van de ambitie die de Commissie in haar Europa 2020-strategie formuleerde om de sociale economie en de sociale innovatie centraal te stellen bij haar werkzaamheden. Dit mocht recentelijk nog blijken uit het Initiatief voor sociaal ondernemerschap³³ dat de ontwikkeling van nieuwe en sociaal innoverende vormen van zakendoen en dienstverlening wil ondersteunen.

³³ "Initiatief voor sociaal ondernemerschap - Bouwen aan een gezonde leefomgeving voor sociale ondernemingen in een kader van sociale economie en innovatie", COM(2011) 682 definitief van 25.10.2011.