COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.11.2007
COM(2007) 725 definitief

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}

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding 3

2. De rol van de EU: Handhaving van gemeenschappelijke regels met inachtneming van de diversiteit 4

2.1. De reikwijdte van de communautaire maatregelen 4

2.2. De benadering: openbaredienstdoelstellingen nakomen in een interne markt 6

2.3. De bijzondere situatie van sociale diensten 7

2.4. De bijzondere situatie van gezondheidsdiensten 9

3. Het Protocol: een samenhang kader voor communautaire maatregelen 10

4. Vorderingen 12

4.1. Rechtshulp bij sectoroverschrijdende vraagstukken 13

4.2. Modernisering en ontwikkeling van sectorspecifieke beleidsmaatregelen 14

4.3. Toezicht en evaluatie 15

5. Conclusie 15

1. INLEIDING

Met het akkoord dat de staatshoofden en regeringsleiders hebben bereikt over een Protocol met betrekking tot de diensten van algemeen belang, dat als bijlage bij het Verdrag van Lissabon is gehecht, werd een beslissende stap gezet om te komen tot een transparante en betrouwbare communautaire kaderregeling. In het nieuwe Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zal ook een nieuw artikel 14[1] worden opgenomen waarbij de nadruk wordt gelegd op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Unie en de lidstaten en waarbij een rechtsgrondslag tot stand komt op basis waarvan de EU maatregelen kan nemen.

Deze nieuwe bepalingen zijn tot stand gekomen na een decennium van debat over de verantwoordelijkheden van de EU en over het vraagstuk of de EU wel of niet een overkoepelende regeling voor diensten van algemeen belang diende vast te stellen. In het kader van dit debat konden gelijklopende standpunten worden ontwikkeld over de taak en de aanpak van de EU met betrekking tot diensten van algemeen belang, in het bijzonder na de publicatie in 2004 van het Witboek van de Commissie[2] en een resolutie van het Europees Parlement over het Witboek van de Commissie over diensten van algemeen belang[3]. Er is een brede consensus ontstaan over de noodzaak aan het EU-beleid rechtszekerheid en samenhang te verschaffen, met inachtneming van de uiteenlopende sectoren en situaties. Er bestaat ook een brede overeenstemming over de noodzaak om de algemene aandacht voor en het inzicht in de communautaire regelgeving te verbeteren. In het Protocol wordt nader ingegaan op de rol die de Unie op dit gebied moet spelen en wordt aan de communautaire regels de nodige duidelijkheid en zekerheid gegeven.

In deze mededeling worden de standpunten van de Commissie over dit vraagstuk toegelicht, in het bijzonder in het licht van de resolutie van het Parlement en het verdrag van Lissabon. In deze mededeling wordt ook voortgebouwd op de in 2006 gehouden publieke raadpleging over sociale diensten van algemeen belang.

---

1 Een wijziging van artikel 16 van het EG-Verdrag.

2 Het Witboek van 2004 - COM(2004) 374 van 12.5.2004 - steunde op voorgaande raadplegingen en mededelingen, in het bijzonder het Groenboek van de Commissie van 2003 - COM(2003) 270 van 21.5.2003 -, twee mededelingen uit 2001 - COM(2001) 598 van 17.10.2001 en de mededeling van de Commissie over de diensten van algemeen belang in Europa (PB C 17 van 19.1.2001) - en de eerste mededeling over dit vraagstuk uit 1996 ("Diensten van algemeen belang in Europa - PB C 281 van 26.9.1996).

3 Met de resolutie van het Europees Parlement (A6-0275/2006 of 26 september 2006) werd de uitgebreide overlegronde met de EU-instellingen en belanghebbende partijen beëindigd, die in het kader van het Witboek uit 2004 was uitgevoerd. De resolutie ondersteunt de in het Witboek opgenomen onderliggende beginselen en prioritaire acties. In de resolutie wordt vastgesteld dat het onmogelijk is om een uniforme definitie van diensten van algemeen belang te geven en wordt niet gepleit voor één horizontaal rechtskader, maar worden de EU en de Commissie in het bijzonder opgeroepen in verschillende werkterreinen en sectoren te blijven optreden om een grotere duidelijkheid en samenhang van de communautaire regels tot stand te brengen, waarbij het subsidiariteitsbeginsel volledig wordt nageleefd. Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's hebben over dit vraagstuk ook een advies uitgebracht (CESE/2005/121 van 9 februari 2005, CESE/2006/223 van 6 juli 2006 en CDR/2004/327 van 23 februari 2005).

2. DE ROL VAN DE EU: HANDHAVING VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELS MET INACHTNEMING VAN DE DIVERSITEIT

Diensten van algemeen belang hebben betrekking op een breed scala van activiteiten: van grote netwerkindustrieën zoals energievoorziening, telecommunicatie, vervoer, de audiovisuele sector en postdiensten tot onderwijs, watervoorziening, afvalbeheer, gezondheidsdiensten en sociale diensten. Deze diensten zijn van essentieel belang voor het dagelijks leven van burgers en ondernemingen en zijn een uiting van het Europese samenlevingsmodel. Zij vervullen een essentiële opdracht voor het bevorderen van de sociale, economische en territoriale samenhang in de Unie en zijn van vitaal belang voor de duurzame ontwikkeling van de EU op het gebied van grotere arbeidsparticipatie, sociale insluiting, economische groei en milieukwaliteit.

Hoewel er op grond van de geschiedenis en de cultuur van de overheidsinmenging aanzienlijke verschillen kunnen zijn tussen de reikwijdte en organisatie van deze diensten, kunnen zij worden omschreven als de diensten - zowel economisch als niet-economisch - die de overheid beschouwt als zijnde van algemeen belang en waarop de overheid openbaredienstverplichtingen van toepassing verklaart. Dit betekent dat het in hoofdzaak de bevoegdheid van de overheid is op het relevante bestuursniveau om de aard en reikwijdte van een dienst van algemeen belang af te bakenen. De overheid kan besluiten de diensten zelf uit te voeren of zij kan besluiten deze toe te vertrouwen aan andere entiteiten, die publiek of privaat kunnen zijn en die organisaties met winstoogmerk of non-profitorganisaties kunnen zijn.

Tegelijkertijd moeten de dienstverleners de in het EG-Verdrag en het afgeleid communautair recht omschreven toepasselijke regels naleven. Voorts zijn een aantal netwerkindustrieën die diensten van algemeen economisch belang verrichten, thans – gezien hun communautaire dimensie – onderworpen aan sectorspecifieke communautaire richtlijnen. In partnerschap met nationale, regionale en lokale autoriteiten heeft de EU derhalve een taak te vervullen bij het uitstippelen van de beginselen en voorwaarden voor de exploitatie van een breed scala van diensten. Deze gedeelde verantwoordelijkheid komt tot uiting in het Verdrag en wordt benadrukt in het aan het Verdrag van Lissabon gehechte Protocol met betrekking tot de diensten van algemeen belang.

2.1. De reikwijdte van de communautaire maatregelen

Overeenkomstig de subsidiariteits- en evenredigheidsbeginselen treedt de EU op binnen het door het Verdrag afgebakende bevoegdheidsgebied en voor zover het noodzakelijk is. Bij haar optreden respecteert de Europese Unie de diversiteit tussen de lidstaten en de rol die nationale, regionale en lokale overheden spelen bij de zorg voor het welbevinden van hun burgers en het bevorderen van de sociale samenhang, waarbij de democratische keuzes ten aanzien van onder meer de kwaliteit van de dienstverlening worden gegarandeerd.

Voor de eerste maal wordt bij dit Protocol het begrip van diensten van algemeen belang in primaire communataire wetgeving opgenomen. In het huidige EG-Verdrag wordt immers alleen verwezen naar diensten van algemeen *economisch* belang. Zoals de zaken er nu voorstaan, kan op grond van de wijze waarop de communautaire regelgeving op hen van toepassing is, ter illustratie een onderscheid worden gemaakt tussen twee categorieën diensten van algemeen belang:

- *Diensten van algemeen economisch belang:* het aanbod en de organisatie van deze diensen vallen onder de regels van het EG-Verdrag inzake de interne markt en de mededinging, aangezien hun activiteiten van economische aard zijn. Bij grote netwerkindustrieën die een duidelijke Europese dimensie hebben, zoals telecommunicatie, elektriciteit, gas, vervoer en postdiensten vallen de diensten onder een specifiek communautair rechtskader. Evenzo vallen bepaalde aspecten van het publieke-omroepstelsel onder specifieke EU-wetgeving, zoals de richtlijn "Televisie zonder grenzen". Voor andere diensten van algemeen economisch belang, zoals die op het gebied van afvalbeheer, watervoorziening of afvalwaterverwerking, bestaat geen op zichzelf staande regelgeving op communautair niveau. Specifieke communautaire regels zoals wetgeving inzake overheidsopdrachten, milieu- en consumentenbescherming zijn evenwel van toepassing op bepaalde aspecten van de dienst. Voorts vallen een aantal diensten van algemeen economisch belang ook onder het regelgevend kader van de dienstenrichtlijn[4].

- *Niet-economische diensten*: deze diensten, bijvoorbeeld traditionele overheidsprerogatieven zoals politionele en justitiële taken en wettelijke socialezekerheidsstelsels vallen niet onder specifieke communautaire wetgeving. De Verdragspalingen inzake mededinging en de interne markt zijn evenmin op deze overheidsprerogatieven van toepassing. Sommige aspecten van de organisatie van deze diensten kunnen onder andere Verdragsbepalingen vallen, bijvoorbeeld het niet-discriminatiebeginsel.

De vraag op welke wijze onderscheid dient te worden gemaakt tussen economische en niet-economische diensten is vaak aan de orde geweest. Hierop kan geen pasklaar antwoord worden gegeven. Hiervoor dient een gevalsgewijze analyse worden uitgevoerd: de situatie van deze diensten is vaak specifiek. Er doen zich sterke verschillen voor tussen lidstaten onderling en tussen lokale autoriteiten onderling; de wijze waarop deze diensten worden verstrekt, verandert voortdurend naar aanleiding van nieuwe economische, sociale en institutionele ontwikkelingen, zoals wijzigende consumentenbehoeften, technologische veranderingen, de modernisering van overheidsdiensten en de overdracht van verantwoordelijkheden naar het lokale niveau.

In het kader van het mededingingsrecht is het Hof van Justitie van oordeel dat het niet de sector of de status van een entiteit die een dienst verricht (bijvoorbeeld of het orgaan een openbare onderneming, particuliere onderneming, een ondernemersvereniging of onderdeel van het overheidsbestuur is) en evenmin de financieringswijze van de entiteit is, op grond waarvan kan worden bepaald of de activiteiten van de entiteit al dan niet van economische aard zijn; het is de aard van de activiteit zelf. Om het onderscheid te maken steunt het Hof van Justitie op een reeks criteria die verband houden met de exploitatievoorwaarden van de desbetreffende dienst, zoals het bestaan van een markt, overheidsprerogatieven of solidariteitsverplichtingen. In de praktijk betekent dit dat eenzelfde entiteit zowel economische als niet-economische activiteiten kan verrichten. Derhalve kunnen sommige onderdelen van de activiteiten van een entiteit onder de mededingingsregels vallen, maar kunnen deze laatste dan weer niet gelden voor andere onderdelen. Het Hof heeft bijvoorbeeld geoordeeld dat een bepaalde entiteit enerzijds belast kan zijn met bestuurlijke activiteiten van niet-economische aard, zoals politionele opdrachten en anderzijds zuiver commerciële

[4] Meer gegevens zijn opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie over de vooruitgang die werd geboekt sinds de publicatie van het Witboek van 2004 over diensten van algemeen belang SEC(2007) 1515, dat tegelijk met dit verslag wordt gepubliceerd.

activiteiten kan verrichten[5]. Een entiteit kan ook niet-economische activiteiten verrichten, waarbij zij optreedt als een liefdadigheidsinstelling, en tegelijkerheid in het kader van een ander onderdeel van haar activiteiten concurreren met andere bedrijven door het verrichten van financiële of roerende transacties, zelfs wanneer zij zonder winstoogmerk optreedt[6]. Overeenkomstig deze functionele benadering dient elke activiteit derhalve afzonderlijk te worden onderzocht[7].

Het essentiële kenmerk van een dienst die overeenkomstig de internemarktregels (vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging) als een economische activiteit kan worden beschouwd, is dat deze dienstverrichtingen tegen een vergoeding geschieden. Dit hoeft echter niet in te houden dat de dienst wordt betaald door de begunstigde. De economische aard van een dienst hangt niet af van de rechtsstatus van de dienstverlener (bijvoorbeeld een non-profitorganisatie) of van de aard van de dienst, maar veeleer van de wijze waarop een bepaalde activiteit daadwerkelijk wordt verricht, georganiseerd en gefinancierd. Met uitzondering van de werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag, waarop de internemarktregels krachtens artikel 45 van het EG-Verdrag niet van toepassing zijn, betekent dit in de praktijk dat de meerderheid van de diensten kan worden beschouwd als "economische activiteiten" in de zin van de Verdragsbepalingen met betrekking tot de interne markt (artikelen 43 en 49).

Tegen deze achtergrond is de situatie van de sociale diensten in de voorbije jaren een punt van discussie geweest. Afhankelijk van de betrokken activiteit kunnen de sociale diensten van economische of niet-economische aard zijn. Hoewel de sociale diensten niet in een definitie werden omschreven, werd in de mededeling uit 2006 een globaal onderscheid gemaakt tussen twee soorten sociale diensten: ten eerste, 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; ten tweede, andere diensten die rechtstreeks aan de betrokkene worden verleend zoals sociale bijstand, werkgelegenheids- en beroepsopleidingsdiensten, sociale huisvesting of langdurige zorg. Kenmerkend voor deze diensten is dat zij op lokaal niveau worden georganiseerd en sterk afhankelijk zijn van overheidsfinanciering.

2.2. De benadering: openbaredienstdoelstellingen nakomen in een interne markt

Indien een dienst van algemeen belang als economisch wordt beschouwd, dan valt deze dienst onder de internemarkt- en mededingingsregels. Dit kan vragen oproepen, bijvoorbeeld of de volledige toepassing van deze regels verenigbaar met de uitoefeneing van de specifieke taken van algemeen belang die aan de dienst zijn toevertrouwd. In het Verdrag worden deze situaties behandeld in artikel 86, lid 2, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof van Justitie[8]. Dit artikel bepaalt dat de diensten van algemeen economisch belang in beginsel

---

5 Arrest van 24 oktober 2002, zaak C-82/01, Aéroports de Paris/Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-9297.

6 Arrest van 10 januari 2006, zaak C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze SpA/Ministero dell'Economia e delle Finanze, Jurispr. 2006, blz. I-289.

7 Arrest van 16 juni 1987, zaak C-118/85, Italië/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 02599. Vergelijk ook met het arrest van 11 juli 2006, zaak C-205/03, Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN)/Commissie, Jurispr. 2006,p.I-6295 en arrest van 12 December 2006, zaak T-155/04, Selex/Commissie, voor een situatie waarbij verschillende activiteiten niet afzonderlijk konden worden onderzocht.

8 Arrest van 19 mei 1993, zaak C-320/91, Corbeau, Jurispr. 1993, blz. I-2533, arrest van 27 april 1994, zaak C-393/92, Almelo, Jurispr. 1994 blz. I-1477, arrest van 23 oktober 1997, gevoegde zaken C-

onder de regels van het het Verdrag vallen. Wanneer de toepassing van deze regels de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taken van algemeen belang verhindert, kunnen deze diensten in aanmerking komen voor een afwijking van de Verdragsbepalingen, op voorwaarde dat aan bepaalde voorwaarden is voldaan, in het bijzonder met betrekking tot de evenredigheid van de compensatie die wordt verstrekt aan de ondernemingen waaraan de exploitatie van deze diensten is toevertrouwd.

Zoals zij in haar Witboek van 2004 heeft opgemerkt, is de Commissie van oordeel dat de doelstelling een open en concurrerende interne markt tot stand te brengen, verenigbaar is met de doelstelling kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare diensten van algemeen belang te ontwikkelen en dat beide doelstellingen elkaar aanvullen. Uit ervaringen, bijvoorbeeld in de sectoren telecommunicatie en vervoer of op lokaal niveau (bijvoorbeeld bij de gunning van openbare-dienstcontracten) blijkt dat markten die zijn opengesteld voor mededinging, bijdragen tot de verbetering van de efficiëntie, betaalbaarheid en keuze van de aangeboden diensten. Tegelijkertijd kunnen specifieke bepalingen worden gehandhaafd om te zorgen voor een juist evenwicht. Het Hof van Justitie aanvaardt bijvoorbeeld dat exclusieve of bijzondere rechten voor bepaalde diensten worden toegekend. Voorts stemt het Hof van Justitie in met maatregelen die tot doel hebben de markten te ordenen, zoals vergunningsvereisten, voor zover zij uit hoofde van doeleinden van algemeen belang gerechtvaardigd zijn en in verhouding staan tot de nagestreefde doelstellingen[9]. In het afgeleide recht wordt in de dienstenrichtlijn rekening gehouden met het nastreven van doelstellingen van algemeen belang door diensten van algemeen economisch belang[10].

De mogelijkheid om de aanbieding van diensten van algemeen belang te combineren met de ontwikkeling van een Europese interne markt blijkt zeer duidelijk uit de reeks sectorspecifieke beleidsmaatregelen die sinds begin jaren 1990 werden genomen voor netwerkindustrieën zoals telecommunicatie, energie, vervoer en postdiensten, die momenteel meer dan 7% van het BBP en 5% van de totale werkgelegenheid in de EU vertegenwoordigen. De geleidelijke openstelling van deze sectoren voor mededinging ging hand in hand met de vaststelling van een aantal openbaredienstverplichtingen per sector, die betrekking hadden op aspecten zoals universele dienstverlening, gebruikers- en consumentenrechten en de gezondheid- en veiligheidsproblematiek. In deze sectorale kaderregelingen wordt ook de reikwijdte van de overheidsbemoeienis afgebakend voor de ordening van deze netwerken, met bijzondere aandacht voor de opdracht van de nationale regelgevende instanties. Deze sectorspecifieke kaderregelingen worden thans gemoderniseerd in licht van technologische ontwikkelingen of mondiale uitdagingen, zoals klimaatverandering, en als gevolg van de opeenvolgende uitbreidingen die hebben geleid tot een grotere diversiteit in de wijze waarop diensten van algemeen belang door de lidstaten worden benaderd.

2.3. De bijzondere situatie van sociale diensten

Op initiatief van de Commissie is in april 2006 de aanzet gegeven tot een breed overleg met de lidstaten, dienstenverstrekkers en gebruikers om een beter inzicht te krijgen in de aard van

---

157/94 - C-160/94, Nederland/Commissie, Jurispr. 1997, I-5699, Italië/Commissie, Jurispr. 1997, I-5789, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1997, I-5815, Spanje/Commissie, Jurispr. 1997, I-5851.

[9] Bijvoorbeeld arrest van 17 juni 1997, zaak C-70/95,Sodemare SA, Anni Azzurri Holding SpA en Anni Azzurri Rezzato Srl tegen Regione Lombardia, Jurispr. 1997 blz. I-3395, arrest van 28 september 2006, gevoegde zaken C-282/04 en C-283/04, Commissie/Nederland, Jurispr. 2006, blz. I-9141.

[10] In document SEC(2007) 1515 is hierover meer informatie opgenomen.

deze diensten in de EU en de ervaring van de belanghebbenden met de toepassing van de communautaire regels[11].

Hoewel er op het vlak van de taken en organisatie van sociale diensten significante verschillen zijn, bleek uit de raadpleging dat zij van groot belang zijn voor de verwezenlijking van basisdoelstellingen van de EU, zoals het totstandbrengen van sociale, economische en territoriale samenhang, een grote arbeidsparticipatie, sociale insluiting en economische groei, alsook dat zij bijzonder nauw verbonden zijn met de plaatselijke realiteit.

De doelstelling en beginselen van de organisatie van sociale diensten

Met sociale diensten worden vaak een aantal specifieke doelstellingen nagestreefd:

– *het zijn persoonsgebonden diensten, die zijn ontwikkeld om in te spelen op vitale menselijke behoeften, in het bijzonder de behoeften van gebruikers in een kwetsbare positie; zij bieden bescherming tegen algemene en specifieke risico's van het leven en verstrekken bijstand aan personen met ernstige problemen of in een crisissituatie; zij worden ook verstrekt aan gezinnen in een kader van wijzigende gezinssamenstellingen, vervullen een ondersteunde taak bij de zorgen voor jonge en oudere gezinsleden alsook voor mensen met een handicap en verhelpen eventuele tekortkomingen binnen de gezinnen; zij zijn essentiële instrumenten voor de bescherming van de fundamentele mensenrechten en de menselijke waardigheid;*

– *zij vervullen een preventieve en sociaal samenhangende opdracht voor de gehele bevolking, onafhankelijk van vermogen of inkomen;*

– *zij dragen bij tot non-discriminiatie, gelijkheid van mannen en vrouwen, bescherming van de volksgezondheid, verbetering van de levensstandaard en levenskwaliteit en gelijke kansen voor iedereen, waardoor de capaciteit van mensen wordt versterkt om volwaardig aan de samenleving deel te nemen.*

Deze doelstellingen komen tot uiting in de wijze waarop deze diensten georganiseerd, verstrekt en gefinancierd worden:

– *om tegemoet te komen aan de vele individuele behoeften van mensen, moeten de sociale diensten polyvalent en op de persoon toegesneden zijn en op een geïntegreerde manier worden ontwikkeld en versterkt; hierbij is er vaak sprake van een persoonlijke relatie tussen de ontvanger en de verstrekker van de diensten;*

– *bij het bepalen en verstrekken van een dienst moet rekening worden gehouden met de diversiteit van de gebruikers;*

– *wanneer wordt tegemoet gekomen aan de behoeften van kwetsbare gebruikers, zijn sociale diensten vaak gekenmerkt door een asymmetrische relatie tussen dienstverlener en begunstigde, die niet is te vergelijken met een commerciële leverancier-klant-relatie;*

– *aangezien deze diensten vaak in een (plaatselijke) culturele traditie zijn geworteld, wordt gekozen voor op de specifieke lokale situatie toegesneden oplossingen, waarbij de nabijheid tussen dienstverstrekker en gebruiker kan worden gegarandeerd en de gelijke toegang tot de diensten op het gehele grondgebied is gewaarborgd;*

– *dienstverstrekkers hebben vaak nood aan een ruime autonomie om tegemoet te kunnen komen aan de uiteenlopende en veranderende sociale behoeften;*

[11] COM(2006) 177 van 26.4.2006. Het raadplegingsproces besond uit een door het Comité voor sociale bescherming opgestelde vragenlijst, de voorbereiding van een door een adviesbureau uit te voeren onderzoek over diensten van algemeen belang en een verslag van een groep juridische deskundigen.

– *het solidariteitsbeginsel is in het algemeen het leidende principe van deze diensten, die sterk afhankelijk zijn van openbare financiering, om een gelijke toegang – onafhankelijk van vermogen of inkomen – te kunnen garanderen;*

– *non-profit verstrekkers en vrijwilligers spelen vaak een belangrijke rol bij het verstrekken van sociale diensten, hetgeen blijk geeft van burgerzin en bijdraagt tot sociale insluiting, sociale samenhang van lokale gemeenschappen en solidariteit tussen de generaties.*

Uit de raadpleging is ook gebleken dat al deze diensten aanvang hebben gemaakt met een belangrijk moderniseringsproces om beter te kunnen inspelen op nieuwe uitdagingen zoals de wijzigende behoeften van de Europese burgers en de gevolgen van de vergrijzing, en tegelijkertijd met financiële beperkingen worden geconfronteerd. Door dit moderniseringsproces hebben de organisatie, verstrekking en financiering van deze diensten grondige wijzigingen ondergaan, inclusief het ontstaan van nieuwe actieterreinen, het overgaan tot uitbesteding van diensten die voorheen rechtstreeks door de overheid werden verstrekt en een toenemende overdracht van verantwoordelijkheden naar het lokale niveau.

Al deze veranderingen hebben ertoe geleid dat een toenemend aantal activiteiten die dagelijks door sociale diensten worden verricht, thans onder het Gemeenschapsrecht vallen, voor zover zij als economische diensten worden beschouwd. Deze nieuwe situatie stelt een aantal praktische kwesties aan de orde, waarbij uit de raadpleging blijkt dat een aantal belanghebbende partijen uit de sector moeilijkheden ondervinden bij het begrijpen en toepassen van de regelgeving, in het bijzonder met betrekking tot voorschriften inzake staatssteun en overheidsopdrachten. In het bijzonder bij de lokale autoriteiten en kleine dienstverleners kan het ontbreken van voorlichting en informatie over de communautaire regels ertoe leiden dat de regels in de praktijk verkeerd worden begrepen en toegepast. Met name overheidsdiensten en dienstverstrekkers op sociaal gebied zijn soms minder goed op de hoogte dan andere sectoren van de specifieke bepalingen van artikel 86, lid 2. Voor de toepassing van artikel 86, lid 2, is het noodzakelijk dat de lidstaten een aantal basisvoorwaarden in acht nemen, die werden ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof van Justitie en werden omschreven door de Commissie, met name in de teksten over staatssteun die naar aanleiding van het arrest-Altmark werden opgesteld en waarin de overgrote meerderheid van de op lokaal niveau verrichte diensten werden vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting. In deze voorwaarden wordt o.a. bepaald dat de bevoegde overheid een duidelijk mandaat moet toekennen aan de dienstenverstrekker met betrekking tot de exploitatie van de desbetreffende dienst. Derhalve is het van belang dat de lidstaten ervoor zorgen dat de besluiten op grond waarvan een dienstenverstrekker met het beheer van een dergelijke diensten wordt belast, daadwerkelijk worden goedgekeurd voor alle diensten van algemeen economisch belang, met inbegrip van de verstrekking van sociale diensten, om voor de burgers een toereikende rechtszekerheid en transparantie tot stand te kunnen brengen.

Zoals hierna wordt uiteengezet, is de Commissie bereid toelichting te verstrekken bij de toepasselijke regels en bijstand te verlenen in het kader van het moderniseringsproces van de sociale diensten, waarbij het subsidiariteitsbeginsel en de verantwoordelijkheden van nationale, regionale en lokale autoriteiten worden nageleefd.

2.4. De bijzondere situatie van gezondheidsdiensten

Gezondheidsdiensten zijn ook een onderdeel van het breder kader van diensten van algemeen belang. Volgens artikel 152 van het EG-Verdrag moeten bij het optreden van de Gemeenschap op het gebied van de gezondheidsdiensten de verantwoordelijkheden van de lidstaten voor de organisatie, financiering en verstrekking van gezondheidsdiensten en

geneeskundige verzorging worden geëerbiedigd. In samenhang met de werkzaamheden over sociale diensten heeft de Commissie onlangs een open raadpleging georganiseerd met betrekking tot het communautair optreden en mogelijke moeilijkheden bij de toepassing van het Gemeenschapsrecht[12]. De Commissie is voornemens voorstellen in te dienen waarin een kader wordt uitgestippeld voor veilige, kwalitatief hoogwaardige en efficiënte grensoverschrijdende gezondheidsdiensten, waarbij ook rekening wordt gehouden met de in juni 2006 vastgestelde conclusies van de Raad betreffende de gemeenschappelijke waarden en beginselen van de gezondheidsstelsels van de Europese Unie.

3. HET PROTOCOL: EEN SAMENHANG KADER VOOR COMMUNAUTAIRE MAATREGELEN

Het Protocol bij het Verdrag van Lissabon zorgt voor een samenhangend kader dat als richtsnoer kan dienen bij het communautair optreden en dat een referentiepunt is voor alle bestuursniveaus. Door de beginselen toe te lichten en de gemeenschappelijke waarden te bepalen die ten gronslag liggen aan het EU-beleid, zorgt het Procol voor een zichtbare, transparante en duidelijke benadering van de EU met betrekking tot diensten van algemeen belang.

Protocol inzake de diensten van algemeen belang

Op de bijeenkomst van de intergouvernementele conferentie in Lissabon in oktober 2007 werd besloten het volgende protocol als bijlage te hechten aan het Verdrag van Lissabon[13]:

"DE HOGE VERDRAGSLUITENDE PARTIJEN,

WENSEND het belang van diensten van algemeen belang te benadrukken,

HEBBEN OVEREENSTEMMING BEREIKT over de volgende interpretatieve bepalingen, die aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden gehecht:

Artikel 1

De gedeelde waarden van de Unie met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 14 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie omvatten met name:

- de essentiële rol en de ruime bevoegdheid van de nationale, regionale en lokale autoriteiten om diensten van algemeen economisch belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren op een manier die zoveel mogelijk in overeenstemming is met de behoeften van de gebruikers;

- de diversiteit tussen verschillende diensten van algemeen economisch belang en de verschillen in de behoeften en voorkeuren van de gebruikers die kunnen voortvloeien uit verschillende geografische, sociale of culturele omstandigheden;

- een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en toegankelijkheid, 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.

---

12 SEC(2006) 1195 van 26.9.2006.

13 De volgende weergave van het protocol doet geen afbreuk aan de definitieve versie van het Verdrag dat binnenkort zal worden ondertekend en de vertaling ervan in de officiële talen van de EU.

Het Procotocol bouwt voort op en handhaaft een aantal operationele principes die richtsnoeren zijn voor het optreden van de EU-instellingen en in het bijzonder de werkzaamheden van de Commissie. Hierbij gaat het om de volgende beginselen:

- *De rol en de ruime bevoegdheid van de nationale, regionale en lokale autoriteiten om diensten van algemeen economisch belang te verrichten op een manier die zoveel mogelijk in overeenstemming is met de behoeften van de gebruikers:* Diensten van algemeen belang moeten behoeftegericht zijn en zo dicht mogelijk bij burgers en bedrijven worden verstrekt. De subsidiariteits- en evenredigheidsbeginselen moeten door het optreden van de EU in acht worden genomen. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten kunnen zelf vaststellen wat zij onder diensten van algemeen economisch belang verstaan en beschikken over een ruime discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de organisatie, regelgeving en financiering van deze diensten, overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en binnen de grenzen van kennelijke fouten. De voorschriften inzake de interne markt en de mededinging zijn niet van toepassing op niet-economische activiteiten.

- *Inachtneming van de diversiteit van de diensten, situaties en behoeften en voorkeuren van gebruikers:* De verschillen tussen uiteenlopende diensten van algemeen economisch belang en de verschillende behoeften en voorkeuren van burgers, gebruikers en consumenten die het gevolg zijn van verschillende economische, sociale, geografische, culturele en fysieke situaties moeten worden in acht genomen. Er moet voldoende rekening worden gehouden met de diversiteit die kenmerkend is voor deze diensten, de situaties waarin zij worden verstrekt, de kenmerken van de dienstenverstrekkers en de noodzaak van een flexibele aanpak om de diensten aan de uiteenlopende behoeften te kunnen aanpassen: dit is met name relevant bij kwesties op het gebied van sociale diensten. De desbetreffende regelgeving dient regelmatig te worden bijgewerkt om in de loop van de tijd rekening te kunnen houden met nieuwe ontwikkelingen, zoals technologische vernieuwing.

- *Een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en zekerheid moet worden gehandhaafd:* De bevordering van de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige, veilige en betaalbare diensten van algemeen economisch belang is een essentiële doelstelling van het optreden van de EU. Hieronder valt de toegang tot diensten, inclusief grensoverschrijdende diensten; de prijs-kwaliteitverhouding en betaalbaarheid van diensten, inclusief speciale regelingen voor mensen met een laag inkomen of specifieke behoeften, hetgeen met name van belang is bij sociale diensten; fysieke veiligheid, zekerheid en betrouwbaarheid; hoge kwaliteit en keuze; transparantie en toegang tot informatie van aanbieders en regelgevers. Wanneer een optreden van de EU aangewezen is, moeten door middel van communautaire sectorspecifieke instrumenten regels worden opgesteld om de kwaliteit, veiligheid en zekerheid van producten en diensten voor consumenten en gebruikers in het algemeen alsook voor alle personen die bij het verstrekken van deze diensten zijn betrokken, te garanderen.

- *Gelijke behandeling en de bevordering van de algemene toegang*: In het Handvest van de grondrechten erkent en waarborgt de EU het recht op toegang tot diensten van algemeen economisch belang. Hieronder valt het garanderen van gelijke behandeling van vrouwen en mannen en het bestrijden van alle vormen van discriminatie bij de toegang tot diensten van algemeen economisch belang. Wanneer een sectorspecifieke regel van de EU op het concept universele dienst is gebaseerd, moet deze regel vaststellen dat iedereen recht heeft op toegang tot bepaalde, als onontbeerlijk beschouwde diensten en dat dienstverleners verplicht zijn welomschreven diensten onder specifieke voorwaarden aan te bieden,

waaronder de voorwaarde dat de dienst op het gehele grondgebied beschikbaar moet zijn tegen een betaalbare prijs. In het kader van de universele dienstverlening wordt een minimum van rechten en plichten vastgesteld, dat in het algemeen op nationaal niveau verder kan worden ontwikkeld. Het is een dynamisch concept dat regelmatig in het kader van een sectorspecifieke benadering dient te worden bijgewerkt. Bevordering van toegang op het gehele grondgebied van de Unie is van wezenlijk belang voor de bevordering van de territoriale samenhang in de Europese Unie, zoals hierboven in het kader van de sociale diensten werd uiteengezet. Gebieden met geografische of natuurlijke handicaps zoals ultraperifere gebieden, eilanden, bergachtige en dun bevolkte gebieden en externe grenzen komen op het vlak van de toegang tot diensten van algemeen belang vaak onder druk te staan, omdat zij verwijderd zijn van belangrijke markten of wegens de aanzienlijke verbindingskosten. Met deze specifieke behoeften dient rekening gehouden te worden.

- *Handhaving van de rechten van gebruikers:* De rechten van burgers, consumenten en gebruikers moeten worden precies worden omschreven, bevorderd en gehandhaafd. Het vermogen van consumenten en gebruikers, met inbegrip van kwetsbare of gehandicapte personen, om hun rechten te laten gelden, in het bijzonder hun recht op toegang, is vaak afhankelijk van het bestaan van een onafhankelijke regelgevende autoriteit met duidelijk afgebakende bevoegdheden en taken, waaronder de bevoegdheid sancties op te leggen, in het bijzonder middelen om de omzetting van de bepalingen inzake universeledienstverlening te controleren en de naleving ervan af te dwingen. Ook moet voorzien zijn in een regeling voor de vertegenwoordiging van gebruikers en consumenten bij en hun actieve deelname aan de definiëring en de evaluatie van diensten, in passende verhaal- en compensatiemechanismen, en in een aanpassingsclausule zodat de voorwaarden in overeenstemming kunnen worden gebracht met de nieuwe sociale, technologische en economische ontwikkelingen. Voorts moeten de regelgevende autoriteiten toezien op ontwikkelingen in de markt en gegevens verstrekken voor evaluatiedoeleinden.

- *Niet-economische diensten*: Zoals hierboven werd uiteengezet, vallen deze diensten niet onder een specifieke communautaire wetgeving en zijn Verdragsbepalingen op het gebied van de interne markt en de mededinging evenmin op hen van toepassing.

In afwachting van de inwerkingtreding van het nieuwe Verdrag, dat rechtsgevolgen zal geven aan de nieuwe bepalingen, is de Commissie voornemens het Protocol en de beginselen als maatstaf te hanteren bij het controleren van de samenhang en evenredigheid van de beleidsmaatregelen en -initiatieven van de EU.

4. VORDERINGEN

Op basis van het Protocol en overeenkomstig de door het Parlement voorgestelde benadering zal de Commissie de communautaire kaderregeling die van toepassing is op diensten van algemeen belang blijven consolideren, inclusief voor de sociale diensten en de gezondheidsdiensten, waarbij concrete oplossingen worden geboden voor concrete problemen. Naarmate vooruitgang wordt geboekt, moet de aandacht steeds meer worden toegespitst op de correcte omzetting en toepassing van communautaire regels, waarbij meer nadruk wordt gelegd op het toezicht op de resultaten voor de gebruikers en consumenten, verspreiding van informatie en uitwisseling van werkmethoden, toezicht op handhaving en prestatiebeoordeling. De Commissie is van plan zowel sectorspecifieke maatregelen als op specifieke kwesties toegespitste acties te ondernemen die steunen op de volgende drie pijlers:

4.1. Rechtshulp bij sectoroverschrijdende vraagstukken

De Commissie is zich ervan bewust dat de toepassing van het Gemeenschapsrecht op diensten van algemeen economisch belang aanleiding kan geven tot een aantal vragen en dat op verscheidene actieterreinen regelmatig naar een aantal juridische verduidelijkingen of toelichtingen wordt gezocht. In dit kader is de Commissie bereid gebruikers en beroepskrachten te helpen om snel antwoorden te verkrijgen op praktische vragen, toelichtingen en interpretaties. De antwoorden op de gestelde vragen zullen worden bekendgemaakt en op een specifieke website zal regelmatig een passende actualisering van het standpunt van de Commissie worden gepubliceerd. Als eerste voorbeeld wordt tegelijk met deze mededeling een reeks antwoorden gepubliceerd op vragen in verband met de toepassing van de voorschriften inzake staatssteun en overheidsopdrachten, met name met betrekking tot sociale diensten van algemeen belang[14].

Een interactieve informatiedienst

Burgers, dienstverleners, overheden en alle belanghebbenden kunnen binnenkort een beroep doen op een specifieke interactieve on line dienstverlening voor informatieverstrekking en vragen over de toepassing van het Gemeenschapsrecht. Antwoorden op veelvuldig gestelde vragen, met in eerste instantie vragen die werden gesteld naar aanleiding van de raadpleging over sociale diensten, zullen op de website van de Commissie worden bekendgemaakt. De Commissie is van mening dat dit instrument actoren op lokaal en regionaal niveau, in het bijzonder op het vlak van sociale diensten, kan helpen om een goed inzicht te verwerven in het standpunt van de Commissie over de desbetreffende communautaire bepalingen en dat na verloop van tijd alle relevante vragen op deze praktijkgerichte, gebruiksvriendelijke wijze zullen zijn beantwoord.

Wat staatssteun betreft, hebben de beschikking en de kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, die beide in 2005 werden goedgekeurd (het zogeheten "Altmark-pakket"[15]) aanzienlijk bijgedragen tot de vereenvoudiging van de toepasselijke regels, overeenkomstig betere regelgevingsbeginselen. In deze teksten wordt geen enkele afbreuk gedaan aan de ruime vrijheid van lidstaten bij de vaststelling van taken van algemeen economisch belang. Zij stellen lidstaten in staat om de uitvoering van deze opdrachten te waarborgen door een besluit waarmee de staat een onderneming de verantwoordelijkheid toevertrouwt een bepaalde taak te verrichten, en om alle nettokosten te vergoeden die door de met dergelijke diensten belaste ondernemingen zijn gemaakt. In dit kader kan door middel van de opstelling van gescheiden rekeningen transparantie tot stand worden gebracht en overcompensatie worden vermeden. Voorts zijn compensaties voor diensten die aan deze voorwaarden voldoen, volledig vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting, zolang het bedrag van deze compensaties lager is dan 30 miljoen euro per jaar. Voor sociale huisvesting en ziekenhuizen zijn er zelfs geen grensbedragen vastgesteld. In de praktijk betekent dit dat de overgrote meerderheid van de op het lokale niveau verrichte diensten van de aanmeldingsverplichting is vrijgesteld. Tegen eind 2009 zal de Commissie een evaluatie en een rapport opstellen over de toepassing van het pakket over staatssteun en overwegen of een actualisering noodzakelijk is.

Wat de publiek-private partnerschappen en de concessieovereenkomsten betreft, zijn er een aantal punten hangende en/of dienen er zich een aantal vraagstukken aan. Binnenkort zal de Commissie een interpretatieve mededeling voorstellen over geïnstitutionaliseerde publiek-

---

14 Zie respectievelijk SEC(2007) 1514 en SEC(2007) 1516.

15 Meer informatie over het "Altmark-pakket" is opgenomen in SEC(2007) 1515.

private partnerschappen om de toepasselijke regels te verduidelijken. Op grond van de resultaten van een effectenbeoordeling, overweegt de Commissie ook om verdere maatregelen te nemen om de regels die gelden voor concessies te verduidelijken. Er werd ook verzocht om een betere toelichting op te stellen bij de regels die gelden voor overheidsopdrachten na de inwerkingtreding van de nieuwe richtlijnen in januari 2006. Het bovenstaande beleidsinstrumentarium moet grotere duidelijkheid verschaffen.

Met deze inspanningen worden de ruimere, lopende initiatieven aangevuld die tot doel hebben de toegang tot informatie te verbeteren en communicatiemiddelen te ontwikkelen na de evaluatie van de interne markt, bijvoorbeeld de oprichting van een hulpdienst voor de interne markt (*Single Market Assistance Service*).

4.2. Modernisering en ontwikkeling van sectorspecifieke beleidsmaatregelen

De Commissie is voornemens haar sectorale aanpak voort te zetten en te ontwikkelen door in voorkomend geval sectorspecifieke initiatieven voor te stellen die rekening houden met de specifieke vereisten en situaties van elke sector en waarin in het Protocol opgenomen beginselen tot uiting komen. Een aantal sectorspecifieke kaderregelingen die gelden voor netwerkindustrieën, zijn reeds operationeel op communautair niveau. In een dynamische interne markt die zich voortdurend ontwikkelt, is het evenwel mogelijk dat deze regelingen in de loop van de komende jaren geactualiseerd moeten worden.

De Commissie zal met name de volgende stappen ondernemen:

- *op het gebied van het energiebeleid*: follow-up van zowel de maatregelen met het oog op de voltooiing van de in september 2007 voorgestelde interne markt voor energie als het ontwerp voor een Europees Energiehandvest over de rechten van energieverbruikers;

- *op het gebied van het transportbeleid*: follow-up van haar in juli 2006 ingediend voorstel voor de modernisering van de internemarktwetgeving voor luchtvaart; toezicht op de tenuitvoerlegging van het "derde spoorwegpakket" en de herziene verordening met betrekking tot de openbaar personenvervoerdiensten nu een overeenkomst is bereikt;

- *op het gebied van elektronische communicatie*: follow-up van haar voorstellen met betrekking tot de herziening van het regelgevend kader voor elektronische communicatie (met inbegrip van vaste telefoonlijnen, mobiele en breedband toegang, transmissie van omroepuitzendingen) en publicatie van een mededeling over de langetermijnkwesties inzake universele dienstverlening bij elektronische communicatie;

- *op het gebied van postdiensten*: de lidstaten bijstand verlenen bij de omzetting van de richtlijn voor de voltooiing van de interne postmarkt;

- *op het gebied van gezondheidsdiensten*: plannen met voorstellen waarin een kader wordt afgebakend voor veilige, kwalitatief hoogwaardige en efficiënte gezondheidsdiensten;

- *op het gebied van de sociale diensten*: de in het kaderstuk omschreven acties ontwikkelen.

Een strategie voor de ondersteuning van de kwaliteit van de sociale diensten in de EU

Uit de raadpleging over de sociale diensten is gebleken dat de bevordering van de kwaliteit van de sociale diensten op een meer systematische wijze dient tot stand te komen. Het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling verstrekken directe financiële

ondersteuning aan een aantal diensten. In het raam van de open coördinatiemethode voor sociale bescherming en sociale insluiting wordt een beleidskader uitgestippeld voor de voortzetting van de hervormingen en de uitwisseling van beproefde werkmethoden. Op grond van deze ervaring zal de Commissie de ontwikkeling ondersteunen binnen het Comité voor sociale bescherming van een vrijwillig communautair kwaliteitskader dat richtsnoeren verstrekt met betrekking tot de methode voor het bepalen, controleren en evalueren van kwaliteitsnormen. Voorts zal de Commissie via het PROGRESS-programma trans-Europese bottom-up initiatieven ondersteunen die tot doel hebben de vrijwillige kwaliteitsnormen en de uitwisseling van ervaringen te ontwikkelen en zal zij de opleiding van overheidsdiensten in het kader van overheidsopdrachten bevorderen.

4.3. Toezicht en evaluatie

De Commissie is van oordeel dat het voor de kwaliteit en de transparantie van het besluitvormingsproces van belang is regelmatig grondige evaluaties uit te voeren en de gebruikte methodes en behaalde resultaten openbaar te maken, opdat zij kunnen worden geverifieerd. Dit gebeurt meestal op een sectorspecifieke grondslag.

De nieuwe marktmonitoring instrumenten die in het eindverslag over de evaluatie van de interne markt worden voorgesteld, zoals de oprichting van een scorebord voor consumenten, zijn een stap in de richting van de evaluatie van de prestaties. Sinds de publicatie van het Witboek in 2004 is vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van een intersectorale evaluatie van de netwerkindustrieën op communautair niveau. Deze methodologie wordt herzien en de Commissie zal haar verbeteringsvoorstellen in 2008 bekend maken.

Er werd een specifiek verzoek tot de Commissie gericht om aan het Parlement een uitgebreide analyse voor te stellen van de gevolgen van de "liberalisering" tot nu toe. De Commissie zal met dit verzoek rekening houden bij de herziening van haar werkmethode en zal deze analyse uitvoeren in het kader van haar evaluatieverslag over de netwerkdiensten.

De Commissie zal ook evalueren welke vooruitgang werd geboekt bij de toepassing van het Protocol, zodra het nieuwe Verdrag in werking is getreden. Voorts zal de Commissie elke twee jaar een specifiek verslag over de sociale diensten opstellen dat kan worden gebruikt als een instrument voor de uitwisseling van informatie met de belanghebbende partijen.

5. CONCLUSIE

In deze belangrijke fase van de ontwikkeling van de EU – in afwachting van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon – is het van essentieel belang dat er een gedeelde visie is over de initiatieven die moeten worden genomen om voor de Europeanen concrete resultaten te kunnen boeken. Deze benadering ondersteunt de door de Commissie voorgestelde agenda voor de burgers[16].

De benadering van de EU met betrekking tot diensten van algemeen belang, met inbegrip van sociale diensten en gezondheidsdiensten, is in wezen pragmatisch. In deze aanpak komt de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus in de EU tot uiting. De diversiteit en specifieke kenmerken van deze diensten worden in acht genomen. Sectorspecifieke kaderregelingen worden ontwikkeld, omdat er een duidelijke Europese toegevoegde waarde is. Deze kaderregelingen worden regelmatig herzien om uiting te kunnen

[16] COM(2006) 211 van 10.5.2006.

geven aan nieuwe economische, sociale en technologische ontwikkelingen. De toepassing van het Gemeenschapsrecht wordt gecontroleerd overeenkomstig het EG-Verdrag en wordt regelmatig geëvalueerd om rekening te houden met nieuwe realiteiten. Op werkterreinen die als problematisch zouden kunnen worden beschouwd, heeft een actieve raadpleging plaatsgevonden of wordt deze uitgevoerd om hangende of zich aandienende problemen op te lossen.

De besprekingen die naar aanleiding van het Witboek uit 2004 hebben plaatsgevonden, zijn bijzonder nuttig geweest om te komen tot een duidelijker begrip van de rol en de benadering van de EU voor diensten van algemeen belang. Uit het daaropvolgende debat en de standpunten van de andere Europese instellingen is gebleken dat ondanks uiteenlopende meningen er een brede consensus bestaat over een aantal principes die kunnen dienen als richtsnoer voor het optreden van de EU. De ervaringen met sectorspecifieke kaderregelingen hebben gezorgd voor een praktische grondslag voor het bepalen van kernbeginselen die kunnen worden toegepast op diensten van algemeen belang in geheel Europa.

In het Protocol en de herziene bepalingen in het nieuwe Verdrag wordt voortgebouwd op deze bespreking en ervaring en komt een nieuw Europees engagement tot uiting. Tien jaar na de eerste mededeling op communautair niveau, drie jaar na het Witboek geven zij uiting aan de brede consensus in de EU over de rol en de verantwoordelijkheden van de EU. Nu dat de communautaire kaderregeling door het Procol is geconsolideerd, kan aandacht aan de tenuitvoerlegging worden besteed. Op deze grondslag en samen met maatregelen op nationaal, regionaal en lokaal niveau is de Commissie vastbesloten om te zorgen voor duidelijkheid, samenhang en bekendheid van de communautaire regels, opdat de diensten van algemeen belang hun opdrachten kunnen uitvoeren en bijdragen tot een betere levenskwaliteit van de Europese burgers.