

KOEPSEL OKALE DIENSTENECONOMIE

Lokale Diensteneconomie en Europese regelgeving

Maart 2010

I. INLEIDING

Met deze nota willen we voor de lokale diensteneconomie-organisaties een zicht geven op het Europees veld waarin ze zich bewegen. Initiatieven lokale diensteneconomie zijn voor een groot deel gefinancierd met overheidsmiddelen. De Europese regelgeving bepaalt in grote mate wat kan en wat niet kan op het gebied van overheidssteun.

De Europese Unie legt beperkingen op rond “staatssteun” aan ondernemingen en activiteiten, maar de overheidssteun aan bepaalde diensten van algemeen belang wordt niet gedefinieerd als “staatssteun” maar als “compensatie” voor de kosten voor een dienst van algemeen belang. De compensatie aan deze diensten van algemeen belang is toegestaan mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden.

De Vlaamse overheid heeft de lokale diensteneconomie gedefinieerd als Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). In deze nota leggen we uit wat dit betekent en welke impact dit heeft voor de betrokken diensten. Bovendien kaderen we enkele andere begrippen zoals staatssteun, de algemene groepsvrijstellingsverordening en de Europese dienstenrichtlijn.

II. DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG

Diensten van algemeen belang vormen een belangrijke pijler van het Europese samenlevingsmodel. Alle burgers en ondernemingen van de Europese Unie moeten immers beroep kunnen doen op **kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare diensten**¹. Diensten van algemeen belang (DAB's) omvatten zowel economische (DAEB) als niet-economische activiteiten (NEDAB) die de overheid van algemeen belang acht en waarvoor **specifieke openbare dienstverplichtingen** gelden.

Openbare dienstverplichtingen zijn door de overheid aan de dienstverlener opgelegde verplichtingen om te waarborgen dat aan bepaalde doelstellingen van algemeen belang wordt voldaan. De DAB's zijn gebaseerd op **gemeenschappelijke elementen/doelstellingen van algemeen belang** zoals:

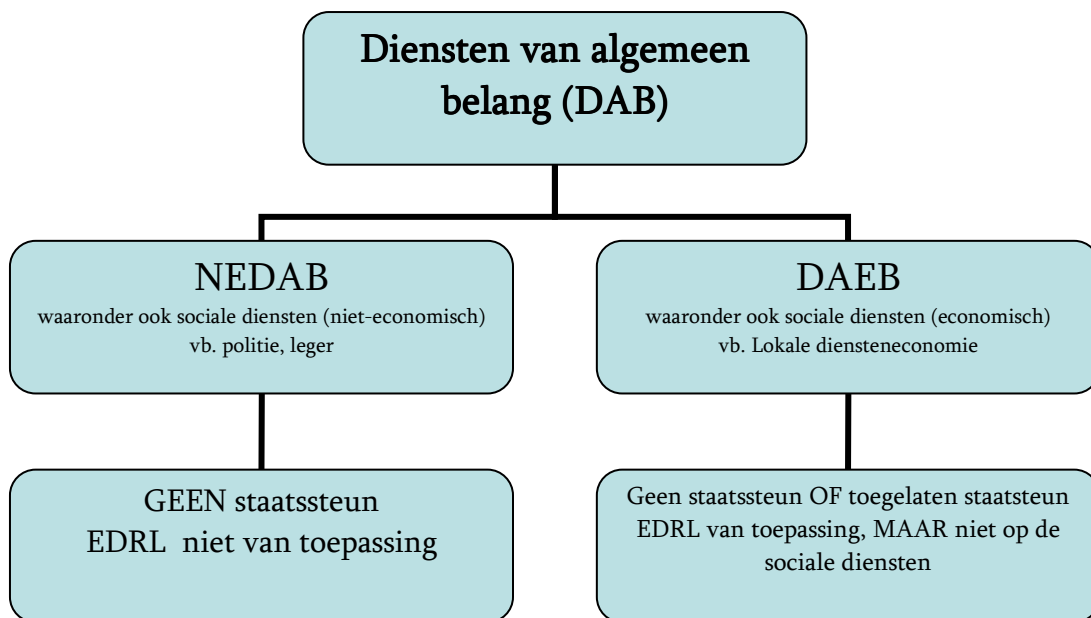
- universele dienst
- continuïteit

¹ COM (2004),374.

- kwaliteit van de dienst
- betaalbaarheid
- gebruikers- en consumentenbescherming.

De Commissie respecteert de essentiële rol van de lidstaten en de regionale en lokale overheden op het gebied van diensten van algemeen belang. De lidstaten, de regionale en lokale overheden hebben een grote bevoegdheid in de bepaling van de diensten van algemeen belang.

Schema diensten algemeen belang en hun relatie tot staatssteun en de Europese dienstenrichtlijn (EDRL- zie verder)



3.1. Niet economische diensten van algemeen belang (NEDAB)

Niet economische diensten zijn diensten die verband houden met het staatsgezag (bv. politie, leger), diensten van sociale zekerheid en diensten waarbij het kenmerk van vergoeding ontbreekt die de overheid zonder economische tegenprestatie verricht in het kader van haar taken op sociaal, cultureel of onderwijsgebied.

Kenmerken van niet economische diensten²:

- de overheid moet het stelsel organiseren waarbinnen de diensten worden aangeboden en deze subsidiëren (vb. via erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden).
- de overheid mag niet tot doel hebben een economische activiteit te verrichten.
- het stelsel kadert binnen de sociale, culturele of opvoedkundige taak van de overheid t.a.v. de bevolking.

Het EFTA-Hof³ heeft bv. gesubsidieerde kindertuinen goedgekeurd als NEDAB. De Vlaamse Regering lijstte in februari 2009 niet economische diensten op met daarbij de buurt- en nabijheidsdiensten kinderopvang, diensten voor gezinszorg en diensten logistieke hulp aanvullende thuiszorg. Daarmee is echter nog niet bepaald dat de LDE initiatieven kinderopvang of thuishulp onder NEDAB vallen in plaats van onder DAEB zoals het Besluit Lokale Diensteneconomie expliciet bepaalt.

3.2. Diensten van algemeen economisch belang

Een DAEB onderscheidt zich van andere diensten omdat er een **publiek (algemeen) belang** mee gemoeid is waarin door de markt, niet, onvoldoende of op onjuiste manier wordt voorzien (**marktfalen**). De beslissing of een activiteit van algemeen belang wordt geacht, ligt bij de overheid in kwestie. Overheden zijn zelf bevoegd te bepalen welke activiteiten zij van algemeen belang achten, of ze een dienst als DAEB willen erkennen en hoe die moet worden uitgevoerd⁴. De lidstaten beschikken dus over een ruime bevoegdheid om te beslissen of en hoe de aanbidding van DAEB's wordt gefinancierd⁵. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenschappen en de lidstaten om een beleid te voeren dat aanbieders van DAEB's in staat moet stellen hun taken te verrichten.

Staatssteun in de vorm van compensatie is dus toegestaan. Volgens de Commissie hebben **geringe compensatiebedragen** (lager dan 30 miljoen euro) die worden toegekend aan ondernemingen die met het beheer van DAEB **zijn belast** en die een **bepaalde omzet** hebben (omzet onder 100 miljoen euro), geen invloed op het handelsverkeer en de mededinging in een mate die strijdig is met het belang van de Europese Gemeenschap. Overcompensatie is echter onwettig en moet worden vermeden. Het kiezen van een partij via openbare aanbesteding biedt geen zekerheid dat overcompensatie is uitgesloten. Die zekerheid ontstaat pas door ook een aanwijzings- of compensatiebesluit (contract) met parameters te nemen⁶.

² "Zorg op de Europese markt", p. 15.

³ Het EFTA-hof doet uitspraak over de naleving van de regelgeving van de EER (Europese Economische Ruimte).

⁴ Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang en Staatssteun.

⁵ COM (2004) 374.

⁶ Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang en Staatssteun, p. 53

De financiering van een DAEB is geen staatssteun als (Altmarkcriteria):

1. De onderneming **belast is met** de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen die duidelijk omschreven zijn.
2. De **parameters** op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld.
3. De **compensatie** mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten te dekken, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst.
4. Kosten worden berekend op basis van een **gemiddelde, goed beheerde onderneming** (geen **verplichting** tot aanbesteden).

Lokale diensteneconomie en DAEB

De Vlaamse Regering heeft LDE gekwalificeerd als DAEB. Het BVR betreffende de lokale diensteneconomie van 5/10/2007 vermeldt de Europese beschikking i.v.m. DAEB en staatssteun in de vorm van compensatie aan een openbare dienst. Bovendien zijn in het besluit enkele bepalingen opgenomen die rekening houden met deze beschikking (Art. 20 BVR). De criteria van LDE vermelden bovendien dat het om **kwalitatieve, toegankelijke, betaalbare en niet-concurrentiële diensten** moet gaan.

De dienstverlening van een initiatief in de lokale diensteneconomie moet expliciet in opdracht van een overheid worden uitgevoerd. Voor activiteiten die geregeld zijn via de klaverbladfinanciering op Vlaams niveau zoals kinderopvang en thuiszorg, geeft de Vlaamse overheid deze opdracht aan de LDE-initiatieven.

Voor andere activiteiten (erkend via een “**open oproep**”) moet er een expliciete opdrachtbepaling door een lokale of provinciale overheid worden verleend. Het initiatief LDE moet immers **belast zijn met** de uitvoering van een bepaalde dienst. Deze opdracht/mandaat⁷ moet in een besluit/convenant worden gedefinieerd en moet volgende bepalingen bevatten:

- de aard en de duur van de openbare dienstverplichting
- het betrokken grondgebied
- bepalingen m.b.t. de toekenning van bijzondere of exclusieve rechten aan deze onderneming
- de parameters voor de berekening en controle van de omvang van de compensatie
- de maatregelen ter terugbetaling van eventuele overcompensatie.

⁷ Meer informatie over de vereiste bepalingen in dit mandaat is terug te vinden in de nota “Convenant tussen een lokale overheid en een LDE-initiatief i.k.v. DAEB” van de Koepel LDE.

3.3. Sociale diensten van algemeen belang

Sociale diensten van algemeen belang (SDAB) leveren niet alleen een fundamentele bijdrage aan de sociale cohesie, maar vormen een integrerend deel van de strategie van Lissabon. Ze brengen een positieve band tot stand tussen het economische beleid, het sociale beleid en het werkgelegenheidsbeleid. De Europese Raad van maart 2006 heeft bevestigd dat de interne markt voor de diensten volledig operationeel moet worden, maar dat het Europees sociaal model behouden moet blijven⁸.

Er zijn drie grote categorieën sociale diensten te onderscheiden:

- **gezondheidsdiensten;**
- wettelijke regelingen en **aanvullende sociale zekerheidsregelingen** in verschillende organisatievormen die de fundamentele risico's van het leven dekken, zoals die in verband met gezondheid, ouderdom, arbeidsongevallen, werkloosheid, pensionering en handicaps;
- andere **wezenlijke diensten met een preventief doel die rechtstreeks aan de betrokkene worden verleend en de sociale cohesie verbeteren**, hulp op maat bieden om de integratie van de betrokkenen in de maatschappij te vergemakkelijken. Zij omvatten o.a. diensten aan personen met ernstige problemen (zoals bijvoorbeeld werkloosheid) en activiteiten die de betrokkenen de nodige vaardigheden moeten geven voor een **volledige integratie in de maatschappij en vooral op de arbeidsmarkt**.

Kenmerken van de sociale diensten⁹:

- ze hebben een **lokaal karakter**, dus weinig invloed op intracommunautaire uitwisselingen;
- het zijn **persoonsgebonden diensten**, om in te spelen op vitale menselijke behoeften, in het bijzonder de behoeften van gebruikers in een kwetsbare positie;
- ze vervullen een preventieve en sociaal samenhangende opdracht voor de gehele bevolking, onafhankelijk van vermogen of inkomen;
- ze dragen bij tot **non-discriminatie**, gelijkheid van mannen en vrouwen, verbetering van de levensstandaard en levenskwaliteit en gelijke kansen voor iedereen;
- het **solidariteitsbeginsel** kan niet worden herleid tot een relatie van type leverancier-gebruiker.

Lokale diensteneconomie en SDAB

Een mogelijk scenario voor de toekomst is dat de lokale diensteneconomie wordt gekwalificeerd als SDAB. De LDE bevat immers vooral maatregelen met het oog op de ondersteuning van kwetsbare werknemers/werkzoekenden en de integratie ervan in de maatschappij en de arbeidsmarkt. De SDAB vallen buiten de Europese richtlijn (zie punt V).

⁸ COM (2006), 177.

⁹ COM (2007), 725.

III. STAATSSTEUN¹⁰

Het principe van staatssteun wordt bepaald door artikel 87 § 1 van het EG-verdrag: *“Afgezien van uitzonderingen die bepaald zijn in het verdrag, is staatssteun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, in de mate dat deze het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloedt. Het gaat meer bepaald om steun die wordt toegekend door de staten of via staatsmiddelen in eender welke vorm, die de concurrentie vervalst of dreigt te vervalsen door bepaalde ondernemingen of bepaalde producties.”*

Niet-selectieve voordelen, zoals algemene verlaging van de sociale zekerheidsbijdragen of acties rond beroepsopleiding die bestemd zijn voor alle werkzoekenden zijn geen staatssteun. De meeste federale maatregelen zijn toegankelijk voor alle ondernemingen: er is dus geen selectiviteit. Voorbeelden¹¹: structurele lastenverminderingen, maatregelen zoals Activa, SINE, Maribel of Art 60 § 7.

Sommige steun is verenigbaar met de gemeenschappelijk markt en is dus geen staatssteun, zoals sociale steun die wordt toegekend aan de individuele gebruiker, steun die schade door natuurrampen moet verhelpen, maatregelen ter bevordering van de economie van gebieden met een ontwikkelingsachterstand,...

IV. ALGEMENE GROEPSVRIJSTELLINGSVERORDENING

Deze verordening van 2008 - de algemene groepsvrijstellingsverordening - vermindert de administratieve belasting bij het verlenen van staatssteun. Deze verordening laat toe dat een groep van 26 steunmaatregelen niet meer moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie. De Commissie wil lidstaten stimuleren om hun overheidsmiddelen in te zetten voor steunmaatregelen die reëel bijdragen aan het scheppen van banen en het versterken van het Europese concurrentievermogen. De Europese Commissie heeft de nieuwe groepsvrijstellingsverordening op 7 juli 2008 vastgesteld.

De algemene groepsvrijstellingsverordening stroomlijnt en bundelt de bepalingen van vijf bestaande afzonderlijke verordeningen tot één geheel, te weten KMO-steun, steun ten behoeve van onderzoek en ontwikkeling (O&O) voor KMO's, werkgelegenheidssteun (steun voor kwetsbare en gehandicapte werknemers), opleidingssteun en regionale steun.

¹⁰ Staatssteun en communautaire regelgeving: Praktische gids, POD Maatschappelijke Integratie.

¹¹ Staatssteun en communautaire regelgeving: Praktische gids, POD Maatschappelijke Integratie., p.143.

V. EUROPESE DIENSTENRICHTLIJN

De Europese dienstenrichtlijn (EDRL) is een richtlijn die het vrij verrichten van diensten en van vrijheid van vestiging regelt in de Europese Unie. De dienstenrichtlijn beoogt de totstandbrenging van een echte interne dienstenmarkt door middel van de opheffing van de juridische en administratieve belemmeringen voor de ontwikkeling van dienstenactiviteiten.

De Europese Dienstenrichtlijn is o.a. **niet van toepassing op sociale diensten** betreffende sociale huisvesting, kinderopvang en ondersteuning van gezinnen of personen in permanente of tijdelijke nood, gezondheidsdiensten en **niet-economische diensten van algemeen belang**. De richtlijn heeft betrekking op de **vergunningreglementering en niet op de subsidiereglementering**¹². Een vergunning heeft betrekking op de toelating om een bepaalde activiteit uit te voeren. Een subsidiereglement heeft betrekking op de voorwaarden van overheidsfinanciering voor een bepaalde dienst of activiteit.

Vergunningsstelsels kunnen worden behouden indien ze niet-discriminatoir zijn, gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang en evenredig zijn met de reden van algemeen belang.

Lokale diensteneconomie en de Europese dienstenrichtlijn

In het algemeen heeft de Europese dienstenrichtlijn weinig impact op DAEB's. De regelgeving lokale diensteneconomie is een subsidieregeling en geen vergunningsregeling. De erkenning van een initiatief LDE is gekoppeld aan de subsidiëring ervan.

Bovendien is er een mogelijk scenario voor de toekomst dat LDE gekwalificeerd wordt als een SDAB. In dat geval valt de LDE volledig buiten het toepassingsgebied van de Europese Dienstenrichtlijn.

¹² *Zorg op de Europese markt*, p. 27.

BRONNEN

Staatssteun en communautaire regelgeving: Praktische gids, POD Maatschappelijke Integratie opgesteld door Pour la Solidarité vzw, ConcertES, EU-Keys, Kleis vzw en Astrid Coates van de Universiteit van Antwerpen.

Janssens, Maarten, Put, Johan; november 2009, *Zorg op de Europese markt*, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het comité van de regio's: Witboek over de diensten van algemeen belang, 12 mei 2004, COM 374.

Mededeling van de Commissie: Uitvoering van het communautaire Lissabon-programma: Sociale diensten van algemeen belang in de Europese Unie, 2006, COM 177.

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het comité van de regio's. Begeleidend document bij de Mededeling "Een interne markt voor het Europa van de 21^{ste} eeuw". Diensten van algemeen belang, met inbegrip van sociale diensten van algemeen belang: een nieuw Europees engagement, 20 november 2007, COM 725.

Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang en Staatssteun. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Nederland). www.europadecentraal.nl.

www.vleva.eu

Coates, Astrid; Juridische aspecten eigen aan de onderneming in de sociale economie. Onderzoeksdeel 2: harmonisatie van de statuten - Sociale economie en Europa, WSE Report 2009.