

MINA-werkers in 2014

Intergemeentelijke Natuur- en Landschapsteams als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB)

Mogelijkheden voor lokale besturen om sociale economie in te schakelen voor de realisatie van hun lokaal natuurbeleid.

Wettelijk kader

Het Europees verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (afgekort VWEU, opgemaakt te 25 maart 1957 en in de loop der tijd regelmatig gewijzigd en aangepast) is één van de twee verdragen waarop heel het bestaan van de Europese Unie gebaseerd is.

Het VWEU verdrag (C83 – geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, artikel 3, Publicatie van de EU 30.03.2010) bepaalt dat de unie exclusief bevoegd is om de mededingingsregels te bepalen voor alle lidstaten die nodig zijn om de werking van de interne markt te regelen. Het verdrag legt zeer sterk de nadruk op de vrije markt en de werking van de concurrentie. Staatssteun (subsidies dus) aan ondernemingen wordt in principe onverenigbaar geacht met de beginselen van de vrije markt (art.107, lid 1).¹

In het VWEU verdrag worden verder (artikelen 107 t.e.m. 109) echter ook een aantal afspraken vastgelegd over staatssteun die wél toegestaan is en over de procedures inzake communicatie hierover tussen de lidstaten en de Commissie.

In artikel 106, lid 2 van het VWEU wordt expliciet gesteld *“De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van de Verdragen met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.”*

De exacte juridische draagwijdte van verdragen en wetten worden vaak verder uitgediept en gespecificeerd door uitspraken van rechtbanken op basis van een klacht (jurisprudentie).

In het geval van het VWEU verdrag en haar bepalingen omtrent toegestane staatssteun is dit ook gebeurd door een uitspraak van het Europees hof op 24/07/2003, het zogenaamde Arrest Altmark. In dit arrest heeft het Hof van Justitie verklaard dat compensaties aan een onderneming voor het uitvoeren van een openbare dienst enkel niet gelden als staatssteun (in de zin van artikel 107 van het VWEU verdrag) als aan volgende voorwaarden wordt voldaan:

1 De regels in het verdrag omtrent staatssteun gelden evengoed voor dienstverrichters zonder winstoogmerk. Wanneer zo'n dienstverrichter zonder winstoogmerk een dienst aanbiedt die ook door andere (publieke of particuliere) dienstverrichters kan worden aangeboden, biedt zij deze dienst immers aan op een markt, en dit is voldoende om de regels omtrent staatssteun en mededinging van toepassing te doen zijn.

1. er is een duidelijke omschrijving gemaakt van de verplichtingen van de onderneming bij het uitvoeren van de dienst
2. er is een objectieve en transparante berekening van de compensatie gebeurd
3. er zijn regels vastgelegd om overcompensatie te vermijden en om – als dit van toepassing zou zijn deze terug te vorderen
4. er wordt niet meer dan een redelijke winst gemaakt door de onderneming bij het uitvoeren van de betreffende openbare dienst

Openbare diensten waar het Altmark arrest van toepassing op is omvatten diensten die de overheidsinstanties in lidstaten beschouwen als zijnde van algemeen (publiek) belang en waarvoor deze overheidsinstanties daarom specifieke openbardienstverplichtingen vastleggen. Deze diensten worden ‘diensten van algemeen belang’(DAB) genoemd en indien het gaat om diensten van economische aard, spreekt men van ‘diensten van algemeen economisch belang’ (DAEB). Eén en ander moet daarbij garanderen dat deze diensten worden geleverd op voorwaarden die niet noodzakelijk deze zijn welke op de markt gelden.

Het Altmark arrest zette heel wat subsidiesystemen in Vlaanderen op losse schroeven. In de periode 2003 – 2011 gaf het “pakket Monti-Kroes” enigszins en voorlopig een houvast door het arrest te vertalen in een aantal richtlijnen vanuit de commissie aan de lidstaten hoe ze het arrest moesten/konden omzetten in het beleid van de lidstaat.

Ondertussen nam de commissie op 20/12/2011 echter een besluit (C(2011)9380), “betreffende de toepassing van artikel 106, lid2 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen”. Er is nu dus een “uitvoeringsbesluit” beschikbaar dat DAEB duidelijk(er) reglementeert. Via een mededeling van de Commissie “betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de EU voor het verrichten van DAEB verleende compensatie” (2012/C 08/02) geeft de commissie nog extra toelichting.

Voor (lokale) besturen die met een sociale economiebedrijf een DAEB willen uitwerken zijn volgende zaken uit het besluit relevant :

DAEB's die voldoen aan dit besluit zijn verenigbaar met de interne markt en zijn vrijgesteld van de normale aanmeldingsplicht voor staatssteun (art.1)

Het besluit omvat oa. de compensatie van staatsteun ten behoeve van diensten van algemeen economisch belang die zijn vastgelegd volgens de bepalingen van het besluit en als deze steun niet hoger is dan 15 milj. € per jaar en zolang de uitvoerder van de dienst niet een opdracht krijgt die langer is dan 10 jaar. (art.2).

De besluitvorming waarmee een organisatie met een DAEB wordt belast kan elke lidstaat zelf beslissen maar wel moeten een aantal zaken in het besluit/overeenkomst worden opgenomen (zie hieronder).²

² Het begrip “lidstaat” moet hier zeer breed worden geïnterpreteerd als “overheid”, dus lidstaat, gewest, provincie en elk ander (lokaal) bestuur dat overheidsgeld beheert.

- De definitie/beschrijving van de DAEB en de duur van de openbaredienstverplichting die de organisatie krijgt
- De naam van de organisatie en (als relevant) het grondgebied waarop de DAEB slaat.
- Welke opdrachten de organisatie zal uitvoeren in het kader van de DAEB
- De beschrijving van het compensatiemechanisme (gedetailleerde opgave van de vergoede kosten), de parameters voor de berekening, de monitoring en hoe de procedure voor (eventuele) herziening van de compensatie. Hier is ook het begrip “redelijke winst” belangrijk.
- De regelingen om mogelijke overcompensatie te vermijden en indien nodig terug te vorderen.
- Een verwijzing naar het besluit van de commissie.

Een organisatie die naast de uitoefening van de DEAB ook nog andere activiteiten uitoefent moet de DAEB onderbrengen in een sui- generis-afdeling.³

Vlaanderen moet om de 2 jaar (eerste maal op 30 juni 2014) een verslag uitbrengen aan de commissie met vermelding van alle DAEB's die in Vlaanderen van toepassing zijn.

Hoe kan men een DAEB definiëren en vastleggen en hoe kan de samenwerking met een sociaal economiebedrijf vorm krijgen in de Vlaamse context?

Alhoewel een DAEB niet exclusief beperkt is tot een samenwerking met een sociaal-economiebedrijf, beperken we ons in deze nota tot de samenwerking tussen een bestuur /besturen met een sociaal-economiebedrijf dat erkend is in het kader van het decreet Lokale Diensteneconomie (LDE).

Alhoewel het bestuur ook een DAEB-samenwerking zou kunnen opzetten met een maatwerkbedrijf, heeft de keuze voor een erkend LDE-partner een aantal voordelen :

- Vermits het decreet “houdende de lokale diensteneconomie” van 22/12/2006 en het Besluit van de Vlaamse Regering “betreffende de lokale diensteneconomie” van 05/10/2007 een expliciet kader biedt voor Vlaamse toepassing van het artikel 106, lid 2 van de VWEU, betekent een erkenning op basis van dit decreet eveneens een **expliciete erkenning** door het Vlaamse gewest van de (door het lokale bestuur) geformuleerde DAEB.
- Als een organisatie voldoet aan de bepalingen van art.3 van het BVIR van 05/10/2007 is er op zich reeds sprake van de uitvoering van een DAEB, namelijk de tewerkstelling van de doelgroepen uit het decreet. Dit betekent dat als het takenpakket dat deze doelgroepen zullen uitvoeren door het lokale bestuur wordt gedefinieerd als een DAEB, er in feite **2 DAEB's worden gecombineerd**; één op **Vlaams niveau** (de tewerkstelling en begeleiding van de doelgroep) en één op **lokaal niveau** (het takenpakket dat wordt uitgevoerd).
- Het lokaal bestuur kan – bij erkenning als LDE-initiatief – automatisch beroep doen op de **klaverbladfinanciering** zoals die voorzien is in het BVIR van 05/10/2007, waardoor de financiering van de dienstverlening gedeeltelijk wordt gefinancierd met Vlaamse en (voorlopig nog) federale middelen.

³ Boekhoudkundig en organisatorisch moeten de activiteiten die onder de DAEB vallen als een aparte eenheid worden beschouwd om controle op de redelijke compensatie mogelijk te maken.

Als een bestuur een bepaalde “dienst van algemeen economisch belang” wil instellen die niet kan worden georganiseerd via de normale principes van de concurrentie en de vrije markt⁴, dan kan dit bestuur een gespecialiseerde organisatie belasten om deze dienst vorm te geven.

Het zoeken naar een organisatie die met de uitvoering van deze DAEB zal worden belast, valt als dusdanig onder de regels van de mededinging; maar niet noodzakelijk onder de “klassieke” procedures die worden voorzien in de wet op de Overheidsopdrachten (wet van 15/06/2006). Vermits een procedure via een openbare aanbesteding met een zeer gedetailleerd bestek omwille van het complexe karakter van de opdracht vaak niet mogelijk zal zijn, kan het bestuur beroep doen op andere mogelijkheden voor het zoeken naar een opdrachthoudende vereniging die in de wetgeving inzake overheidsopdrachten zijn voorzien.

Het is echter wel belangrijk dat bij de keuze van de partner zelf wel de mededinging speelt. Dit kan op basis van art. 17,§3, 2° en 4° van de wet van 15/06/2006 (onmogelijkheid om gedetailleerd bestek te maken) gebeuren via een onderhandelingsprocedure⁵.

Als het bestuur een organisatie heeft gevonden die de DAEB kan uitvoeren, wordt de toekenning van de DAEB-opdracht aan de onderneming vastgelegd in een “Opdrachtgeving” die voldoet aan de bepalingen van het Altmark arrest en van de Europese Commissie zoals hierboven beschreven. Een dergelijke overeenkomst wordt ook een toewijzingsbesluit genoemd. De verplichtingen van de onderneming én van het bestuur met betrekking tot het organiseren van de DAEB worden er in vastgelegd. Er wordt in aangegeven wat precies de publieke taak is van de betrokken onderneming, wat de precieze omvang ervan is en onder welke algemene voorwaarden de betrokken dienst van algemeen economisch belang functioneert. Er is geen standaardvorm voor een toewijzingsbesluit: de specifieke vorm van het besluit (of de besluiten) kan ieder bestuur zelf bepalen, afhankelijk van zijn politieke en/of administratieve organisatie. Een toewijzingsbesluit gaat verder dan een erkenning; door middel van een toewijzingsbesluit ontstaat immers een verplichting vanwege de betrokken onderneming om de betrokken diensten te verrichten, en niet louter een toelating.

Zo’n samenwerkingsovereenkomst met een uitvoerder van de DAEB kan door één bestuur worden afgesloten maar kan ook de vorm van een “klaverblad” aannemen waarbij verschillende bestuursniveaus samen zo’n DAEB definiëren en samen een uitvoerder aanstellen. **Het voordeel van zo’n klaverblad is ook dat de verschillende besturen de kosten voor de DAEB kunnen delen.** Er dient wel over gewaakt worden dat de som van de klaverbladfinancieringen blijft voldoen aan de vereisten zoals hierboven geschetst (vermijden van overcompensatie).

Enkele voorbeelden van wat kan

De Europese Unie en de Commissie hebben zelf niet vastgelegd wat nu juist een DAEB is; meer nog de Commissie stelt expliciet dat de bevoegdheid om zo’n DAEB concreet te definiëren bij de lidstaat ligt (Besluit van de Commissie van 20/12/2011 – 8^{ste} overweging).

⁴ De essentiële voorwaarde voor een lokaal bestuur om te werken via het regelgevend kader van de DAEB is dat de gewenste dienst niet kan worden gegarandeerd via de normale marktmechanismen (het principe van het marktfalen).

⁵ Afhankelijk van het begroot budget van de opdracht kan dit zonder (max. 85.000€ zonder BTW), met publicatie in België (max. 200.000€) of publicatie in het Europese bulletin.

Dit betekent dat elke lidstaat en bij uitbreiding ook elk bestuur een specifieke DAEB kan definiëren en organiseren. Lokale besturen die een DAEB zelfstandig definiëren vallen uiteraard wel onder de regels van de toezichthoudende overheid die zo'n zelf bepaalde DAEB de facto zullen moeten goedkeuren. Dit gebeurt dan bv. via de erkenning als LDE-initiatief. De Europese Commissie houdt toezicht op de naleving van de Europese regels via de tweejaarlijkse lijst en op basis van eventuele klachten.

Wanneer een (lokaal) bestuur een DAEB wil definiëren en deze als opdracht wil toewijzen aan een sociaal-economiebedrijf is de minister bevoegd voor sociale economie een logische "klaverblad"partner die via de loonsubsidies van de doelgroepmedewerkers een deel van het kostenplaatje voor de dienst mee kan financieren. Verder kunnen gemeentebesturen ook bv. de provincie bij zo'n DAEB betrekken waarbij de provincie naast een coördinerende rol ook misschien een deel van de kosten voor haar rekening kan nemen.

Een DAEB is in feite een dienst die door de overheid als belangrijk voor het algemeen belang beschouwd wordt maar die niet via de klassieke vrije markt kan worden gerealiseerd omdat dit technisch niet mogelijk is, maar ook omdat het realiseren via de klassieke vrije markt onbetaalbaar zou zijn waardoor de dienst de facto niet kan worden opgezet.

Enkele mogelijke toekomstige DAEB's in de groensfeer kunnen zijn :

- Verderzetting van de Mina's / INL-ploegen na de stopzetting van de Samenwerkingsovereenkomst
- Realiseren van bepaalde onderdelen van de IHD's (Instandhoudingsdoelstellingen in het kader van Natura2000) die niet of moeilijk via gewone aanbesteding kunnen worden georganiseerd
- Omvormen tot grondstof voor (energetische) valorisatie van biomassa-afvalstromen afkomstig uit het openbaar domein en/of containerparken.
- Zwerfvuilcampagnes
- Soortenbeschermingscampagnes / koesterburencampagnes voor zover het acties betreft die niet of zeer moeilijk in klassieke bestekken te vatten zijn.
- Exotenbestrijdingsacties / pestsoortenbestrijding (bv. processierups)

Mina's na de Samenwerkingsovereenkomst

Op dit ogenblik valt de Vlaamse subsidieregels rond de MINA-arbeiders nog onder de Samenwerkingsovereenkomst als opstap naar duurzaamheid. Deze convenant loopt echter af op 21/12/2013 en wordt niet meer verlengd.

Op 20 december 2013 heeft de Vlaamse Regering echter beslist om het luik van de mina-arbeiders uit de overeenkomst wel te **verlengen na 01/01/2014**. Elke gemeente zal een soort "**trekkingsrecht**" hebben om minimaal 1 VTE Minawerker per jaar gesubsidieerd te krijgen aan 10.500€ per equivalent. Het opnemen van dit trekkingsrecht zal gebeuren via het indienen van een activiteitenrapport op het einde van het werkjaar 2014. De exacte details moeten nog worden gepubliceerd. Dit zal wellicht begin 2014 gebeuren na het advies van de Vlaamse MINA-raad en de Raad van State.

Het einde van de Samenwerkingsovereenkomst, betekent dus niet het einde van de “MINA-werking”. Elk lokaal bestuur kan beslissen om verder te werken met meerdere “MINA-equivalenten”, wetende dat slechts 1 equivalent vrij zeker kan genieten van de Vlaamse ondersteuning.

De hier besproken DAEB, het Intergemeentelijk Natuur- en Landschapsteam, voldoet volledig aan de vereisten om als MINA-equivalent te worden goedgekeurd en betoelaagd.

Meest voor de hand liggend is dat de organisatie die met de uitvoering van de DAEB wordt belast erkend is in het kader van het decreet Locale Diensteneconomie. Dit decreet is immers uitgewerkt met de expliciete bedoeling de inzet van sociale economie in de realisatie van een aantal activiteiten van algemeen belang te regelen zodat dit gebeurt in overeenstemming met de Europese regelgeving terzake (zie elders in dit artikel). Door een erkenning in het kader van het decreet Locale Diensteneconomie krijgt een lokale overheid die de INL-werking als DAEB heeft gedefinieerd immers expliciet ook de “erkenning” van het Vlaamse niveau (minister bevoegd voor sociale economie) en is een deel van de klaverbladfinanciering gegarandeerd.