

Minaraad

Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen

Advies

van 26 oktober 2006

**over het besluit van de Vlaamse Regering tot
toekenning van steun aan ondernemingen voor
ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest**

Krachtlijnen van het advies

Het ontwerpbesluit rond de wijziging van de steunverlening aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest voorziet een fundamentele wijziging. De wijziging is vooral ingegeven door budgettaire redenen. De invoering van een wedstrijdssysteem en diverse begeleidende maatregelen moeten ertoe leiden dat voortaan gewerkt kan worden met een gesloten enveloppe van 54 miljoen euro.

De Mineraad gaat akkoord met het principe van een call-systeem maar maakt een aantal fundamentele kanttekeningen bij de manier waarop dit systeem vorm gegeven wordt. Er moet meer transparantie zijn bij de beoordelingscriteria en de kwalitatieve beoordeling moet doorslaggevend zijn. Steunverlening kan ook niet voor wettelijke verplichtingen en is evenmin verantwoord indien niet aan de milieuvorwaarden voldaan is. Bijkomende differentiëringcriteria moeten in de eerste plaats milieurelevant zijn.

De Mineraad pleit er ook voor dat de Vlaamse Regering de verantwoordelijkheid zou nemen voor de afbakening van de limitatieve technologieënlijst en voor het vastleggen van de inhoud en het gewicht van de criteria. De integratie met het milieubeleid en de reeds aanwezige knowhow bij de administratie Leefmilieu zijn daarvoor de argumenten.

De evaluatie van het systeem dient regelmatig te gebeuren, maar ze moet onderbouwd en milieugericht zijn. Evaluatierapporten moeten openbaar gemaakt worden.

Ten slotte merkt de Raad op dat hij onvoldoende informatie heeft om zich uit te spreken over de voorgestelde milieuperformantiefactor en over de limitatieve technologieënlijst. Ook de reden tot verbod op recall is hem onduidelijk.

Inhoudstafel

Krachtlijnen van het advies	1
Inhoudstafel.....	2
Inleiding.....	3
I. Beschrijving.....	4
1.1. Eerdere adviezen	4
1.2. Voorgestelde wijzigingen.....	4
II. Advies	6
2.1. Criteria voor de beoordeling van de subsidieaanvraag	6
2.2. Bevoegdheidsverdeling	7
2.3. Budget	8
2.4. Evaluatie	8
2.5. Meer duidelijkheid.....	9

Inleiding

De adviesvraag van mevrouw Fientje Moerman, viceminister-president en Vlaams minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel rond de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest werd ontvangen op 2 oktober 2006. Het advies werd gevraagd tegen ten laatste 27 oktober 2006.

Het bundel bij de adviesvraag bestond uit:

- een uittreksel van het verslag van de vergadering van 1 september 2006 van de Vlaamse Regering (VR/2006/01.09/DOC.1001);
- het besluit van de Vlaamse Regering tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest;
- een nota aan de Vlaamse Regering;
- de reguleringssimpactanalyse voor ecologiepremie met callsysteem;
- de kwaliteitscontrole van deze reguleringssimpactanalyse (VR/2006/2007/DOC 0767/1);
- het advies van 24 augustus 2006 van de Inspectie van Financiën.

Het ABVV, het ACLVB, het ACV, de Boerenbond, de UNIZO en het VOKA onthouden zich bij dit advies omdat ze over hetzelfde onderwerp in SERV-verband advies uitbrengen.

Hubert David

voorzitter Minaraad.

I. Beschrijving

1.1. Eerdere adviezen

[1] **Eerdere adviezen.** De Raad bracht op 20 september 2006 een advies uit over het besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2004 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest.

In dit advies stelde de Raad vast dat op 1 september 2006 door de Vlaamse Regering beslist was om de ecologiesteun vanaf de tweede helft van 2007 te hervormen tot een wedstrijdssysteem. De Raad stelde ook vast dat hij daarover om advies zou gevraagd worden.

Zonder vooruit te lopen op het voorliggende advies, sloot de Raad zich in zijn advies van 20 september 2006 aan bij het principe van een wedstrijdformule.

1.2. Voorgestelde wijzigingen.

[2] **Reden tot wijziging.** De aanleiding voor de nieuwe ingreep is de budgettaire beheersbaarheid omdat de huidige procedure tot ontsporing leidt. Eerdere ingrepen om dat te voorkomen, bleken niet voldoende. Zo werden in 2005 een aantal aanpassingen doorgevoerd¹ :

- End-of-pipe-technologieën van de limitatieve technologielijst werden geschrapt;
- de milieuperformantiefactor werd vastgesteld op 0,6 waardoor slechts 60% van de ecologische meerkost in aanmerking komt voor subsidiëring;
- niet-essentiële investeringscomponenten (zie lijst Belgisch Staatsblad van 22 juli 2005, blz. 32961-32967) werden uitgesloten van subsidie.

De maatregelen die de regering nam op 20 juli 2006 (nog niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad), gaan met terugwerkende kracht in voege op 1 augustus 2006:

- de afschaffing van het CO₂-emissiereductieengagement;
- ecologiesteun wordt enkel verleend voor investeringen die zijn opgenomen in de limitatieve technologiëlijst;
- een vereenvoudigde subsidietabel;
- het afstemmen van de ecologiepremie op de groeipremie;
- het maximale subsidiebedrag wordt verlaagd tot 1.500.000 euro.

¹ Ministerieel besluit van 3 juni 2005 tot uitvoering van artikel 11, 2°, en artikel 12 van het ministerieel besluit van 29 oktober 2004 tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2004 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest.

- [3] Principes voor de wijziging.** De minister bevoegd voor het economisch beleid stelt uit te gaan van de volgende principes voor het doorvoeren van de wijzigingen:
- het beter op elkaar afstemmen van vraag en aanbod;
 - een doelmatigere aanwending van de beschikbare middelen in functie van de Kyoto- milieudoelstellingen;
 - de vereenvoudiging van de steunmaatregel.

- [4] Timing en nieuwe voorstellen tot wijziging.** De voorliggende wijzigingen zouden moeten ingaan op 1 juli 2007. Er zijn wijzigingsvoorstellen die betrekking hebben op ieder van de hierboven vermelde principes.

Aangaande de budgettaire beheersbaarheid:

- er wordt gewerkt met een gesloten enveloppe van 54 miljoen euro/jaar;
- er zijn jaarlijks maximaal 3 calls (met een enveloppe van 18 miljoen euro).

Omtrent het afstemmen van vraag en aanbod:

- de steunpercentages worden verlaagd tot maximaal 20% voor KMO's en 10% voor grote ondernemingen;
- alleen de ecologische meerkost komt voor steun in aanmerking;
- enkel essentiële investeringscomponenten zijn subsidieerbaar;
- per call kan slechts één aanvraag per onderneming ingediend worden.

Voorstellen voor een doelmatiger aanwending van de beschikbare middelen:

- er wordt een mechanisme voorzien voor de beoordeling en vergelijking van de projecten.

- [5] Vereenvoudiging van de steunmaatregel.** Naast voorgaande wijzigingen van 2005 en augustus 2006 wordt het instrument van de steunsimulatie geschrapt om ten onrechte steunverwachtingen te voorkomen. Milieucertificaten geven niet langer recht op een verhoogd steunpercentage; ze worden wel nog als differentiëringcriterium gebruikt bij de wedstrijdformule (zie paragraaf [10]).

- [6] Voorspelbaarheid en slaagkans van de nieuwe maatregelen.** Rekening houdende met de enveloppe van 54 miljoen euro/jaar, de steunpercentages, enz. en rekening houdend met 600 steunaanvragen op jaarbasis, is de slaagkans dat een bedrijf steun krijgt 64%. Dit is vrij hoog in vergelijking met de 10 tot 25% slaagkans voor de groeipremie.

De voorspelbaarheid is een ander essentieel element van de steunverlening. Dit lijkt echter een achterhaald discours te worden. De Europese Commissie heeft immers haar houding inzake regionale investeringssteun verscherpt. Daar waar tot op heden de investeringen mogen starten na de indiening van een steunaanvraag, zullen deze in de nabije toekomst maar mogen starten na de beslissing tot steuntoekenning.

- [7] Het mechanisme om de beschikbare middelen doelmatiger aan te wenden.** Het

mechanisme voorziet in:

- Een kwalitatieve beoordeling van de technologie. Aan elke technologie wordt een performantiefactor (1 tot 20) toegekend die aangeeft in welke mate de technologie bijdraagt tot de beleidsdoelstellingen inzake milieu of Kyoto-engagementen.
- Bijkomende differentiëeringscriteria. Deze criteria zijn minder belangrijk dan de kwalitatieve beoordeling (zie verder paragraaf [8]). De criteria peilen naar de economische leefbaarheid en naar de globale visie van het bedrijf ten aanzien van milieu, rationeel energiegebruik en duurzaam ondernemen. De criteria zijn cashflowratio, toetreding tot het auditconvenant en het beschikken over een milieucertificaat. De begeleidende nota van de Vlaamse Regering stelt dat indien bijkomende differentiatiecriteria nodig mochten blijken, bijvoorbeeld ook de leeftijd van de onderneming in overweging zou kunnen worden genomen.
- Een limitatieve technologieënlijst. Deze lijst somt de technologieën op die in aanmerking komen, met vermelding van de gestandaardiseerde ecologische meerkost, de aanvaardbare investeringscomponenten en de performantiefactor.

II. Advies

2.1. Criteria voor de beoordeling van de subsidieaanvraag

- [8] **Meer transparantie bij de beoordelingscriteria.** In de begeleidende nota aan de Vlaamse Regering (paragraaf 2.3 p.4) staat dat de kwalitatieve beoordeling van de investering het grootste gewicht krijgt. Dit stemt niet overeen met art. 20 §3 van het ontwerp van besluit dat stelt dat de minister bij elke oproep bepaalt welke inhoud en welk gewicht aan de criteria wordt toegekend.

De Raad onderschrijft de toelichting in de nota aan de Vlaamse Regering voor wat betreft het doorslaggevend gewicht van de kwalitatieve beoordeling en dringt daarom aan op coherentie daarmee in art. 20 van het besluit.

- [9] **Verder gaan dan de wettelijke verplichtingen.** In zijn advies van 20 september 2006 herhaalde de Raad dat 'verder gaan' dan de verplichtingen conform de vigerende milieuwet- en regelgeving essentieel is voor de toekenning van ecologiesteun. Steunverlening aan nakomers zou immers een belangrijk concurrentienadeel betekenen voor de koplopers, die hierdoor ontmoedigd zouden worden. Innovatie zou met een dergelijke maatregel gefnuikt worden.

Derhalve kan geen steun verleend worden voor investeringen die opgelegd worden via het energieplan voor bedrijven die het benchmarkingconvenant hebben ondertekend.

De Raad dringt er op aan dat deze voorwaarde wordt opgenomen in de kwalitatieve beoordeling van de technologie.

- [10] **Managementnormen als differentiëeringscriterium.** De schrapping van managementnormen als 'basis voor extra-subsidie' komt tegemoet aan een vraag die de Raad reeds herhaaldelijk stelde. Een EMAS-registratie of ISO 14001-certificatie bevat geen strikt inhoudelijke (performantie)doelstellingen. Het zijn inspanningsverbintenissen tot verbetering van milieuprestaties waarvoor

beheersinstrumenten worden toegepast en gecontroleerd. Daardoor hebben deze milieuzorgsystemen een meerwaarde. Maar dergelijke certificaten en registraties garanderen niet noodzakelijk een beter functioneren van de technologie of een verhoging van de milieuperformantie. Een EMAS-registratie of ISO 14001-certificaat is eerder te beschouwen als een indicatie dat het bedrijf tracht de bedrijfsvoering eco-efficiënter aan te pakken. Er is echter geen garantie dat een onderneming 'verder gaat' dan de heersende normen, terwijl dit net de beoogde doelstelling moet zijn van de ecologiesteun (zie paragraaf [9]).

De Raad heeft ook vragen bij het gebruik van de cashflowratio als differentiatiecriteria. Een goede economische gezondheid van een bedrijf zou een voorwaarde voor toekenning van steun moeten zijn, geen rangschikkingscriterium binnen het wedstrijdsysteem.

[11] Enkel ecologiesteun indien aan de milieuvorwaarden voldaan is. De Mineraad herhaalt dat geen ecologiesteun kan verleend worden indien niet voldaan wordt aan de andere (niet met de investering beoogde) opgelegde milieuvorwaarden. De Raad meent dat dit een uitsluitingscriterium moet zijn zoals vermeld in de context van art. 5: *“Er wordt enkel steun verleend en uitbetaald aan ondernemingen die voldoen aan de regelgeving die van toepassing is in het Vlaamse Gewest”*.

Een EMAS-registratie of ISO 14001-certificatie bieden geen sluitende garantie dat aan de milieuvorwaarden voldaan is. Het peilen naar de globale visie van het bedrijf ten aanzien van milieu, rationeel energiegebruik en duurzaam ondernemen is dat evenmin.

[12] Bijkomende differentiëringcriteria moeten in de eerste plaats milieurelevant zijn. Overeenkomstig art. 3 §3 bepaalt de minister bij elke oproep de inhoud van de criteria. De Raad heeft zeker begrip voor bijstellingen van de inhoud van de criteria, maar meent dat dit gefundeerd moet gebeuren en dat de differentiëringcriteria in de eerste plaats milieurelevant moeten zijn.

In dat opzicht is het voorbeeld 'leeftijd van de onderneming' als een 'bijkomend differentiëringcriterium' (nota aan de Vlaamse Regering, paragraaf 2.3) eerder een reden tot onduidelijkheid.

2.2. Bevoegdheidsverdeling

[13] Bevoegdheden uit hoofde van de Vlaamse Regering. De Raad stelt vast dat op een aantal vlakken bevoegdheden toegekend worden aan de minister bevoegd voor het economische beleid, waar minstens vooraf overeenstemming zou moeten bereikt worden met de minister bevoegd voor het leefmilieubeleid. De Raad denkt daarbij concreet aan de volgende aspecten :

- Enkel ecologie-investeringen die voorkomen op de limitatieve technologieënlijst komen in aanmerking voor steun. De minister bevoegd voor het economische beleid kan die lijst volgens het nieuwe besluit opstellen en wijzigen. Iedere opstelling en wijziging wordt ter kennisgeving medegedeeld aan de leden van de Vlaamse Regering (zie art. 12).
- Bij elke oproep bepaalt de minister bevoegd voor het economische beleid de inhoud

en het gewicht van de criteria (zie art. 20).

De Minaraad is van mening dat de knowhow die aanwezig is bij de administratie Leefmilieu daarvoor maximaal moet gebruikt worden. Daar zijn niet alleen louter technische redenen voor, maar het is ook belangrijk in het kader van de beleidsintegratie.

Daarom meent de Raad dat minstens de bevoegdheid voor die twee specifieke punten op niveau van de Vlaamse Regering zou moeten gelegd worden. De vraag naar bijkomend personeel kan daardoor wellicht ook beperkt worden (zie RIA 7.4 Personeel).

2.3. Budget

[14] Budget op peil houden. Zoals reeds vermeld in het advies van 20 september 2006 is de Raad het er mee eens dat budgettaire ontsporingen moeten vermeden worden, maar hij dringt er tegelijk op aan dat het budget moet behouden blijven.

Daarom meent de Raad ook dat het saldo van een call dat niet voldoende is om de eerstvolgende gelijkgerangschikte subsidieaanvragen volledig te subsidiëren binnen het kader van de ecologiesteun moet besteed worden (bijvoorbeeld: een bedrijf aanvaardt een lagere steun, het saldo wordt doorgeschoven naar de volgende call, enz.).

2.4. Voorspelbaarheid en evaluatie

[15] Voldoende stabiliteit is wenselijk. Bij iedere call kunnen talrijke elementen van dit subsidiesysteem wijzigen:

- de lijst van sectoren die voor steunverlening in aanmerking komen (art. 11);
- de limitatieve technologieënlijst (art. 12);
- de lijst van investeringen die niet in aanmerking komen (art. 13);
- het subsidiepercentage en het maximale subsidiebedrag (art. 17);
- het aantal calls per jaar (art. 18);
- de inhoud en het gewicht van de criteria (art. 20).

De Raad herhaalt zijn standpunt van 20 september 2006 in verband met de noodzaak van een regelmatige - i.e. minstens op jaarlijkse basis - en een snelle actualisering van de limitatieve technologieënlijst. Het welslagen van het ecologisch ondersteuningsbeleid hangt daar immers grotendeels mee samen.

Algemeen onderschrijft de Raad het principe om soepel in te spelen op wijzigende omstandigheden, maar tegelijk wijst hij op de nood aan voldoende stabiliteit zodat ondernemingen bij hun investeringsplannen kunnen anticiperen op de nieuwe doelstellingen. Daarom moeten er voor de bijstellingen gegronde redenen zijn en moeten ze milieugericht zijn. Indien het subsidiesysteem gewijzigd wordt, moet hierover tijdig geïnformeerd worden. Bij onvoorspelbare en frequente wijzigingen kan het sturende effect van de maatregel verloren gaan.

[16] Openbaarheid evaluatie(rapport) over de milieu-effectiviteit. De Minaraad beveelt

ook aan dat alle evaluatierapporten over het instrument openbaar worden gemaakt.

2.5. Meer duidelijkheid

- [17] **Concretiseren van de milieuperformantiefactor.** De Raad vindt het alvast positief dat een milieuperformantiefactor wordt ingevoerd. Om evenwel een gefundeerde uitspraak te doen over de factor zelf beschikt de Raad over onvoldoende informatie (*minste performantie krijgt 1, de hoogste 20*). De verdere uitwerking van de milieuperformantiefactor moet gebeuren op basis van objectieve criteria en met concrete en meetbare indicatoren.
- [18] **Onvolledige informatie.** Het is niet zinvol dat de Raad nu reeds een oordeel zou vellen over de limitatieve technologieënlijst aangezien de herziening van de lijst werd aangekondigd (zie advies van 20 september 2006). De Raad herhaalt in dat verband dat het positief is dat de limitatieve lijst wordt gezuiverd van 'standaard'-technologieën door VEA in samenwerking met VITO.
- [19] **Onduidelijke reden tot uitsluiting recall.** De Raad ziet niet onmiddellijk argumenten om de mogelijkheid van een recall absoluut uit te sluiten. Die uitsluiting zou tot gevolg kunnen hebben dat sterke projecten door toeval uitgesloten worden (bijvoorbeeld als er binnen de betreffende call vooral sterkere en tegelijk dure projecten zitten, terwijl het mogelijk is dat het ingediende project in de volgende call-ronde wél kans op slagen heeft indien minder sterke projecten ingediend worden) of door gewijzigde randvoorwaarden zoals bedoeld in [15]). De Raad pleit dan ook voor een nuancering of voor een motivering van het absolute verbod van recall.