



ADVIES

17 november 2011

over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende bepaalde procedurele aspecten van de groene waarborgregeling voor kleine, middelgrote en grote ondernemingen;

en over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het tweede Waarborgbesluit van 18 februari 2005, tot wijziging van het Derde Waarborgbesluit van 27 mei 2005 en tot wijziging van het Vierde Waarborgbesluit van 27 maart 2009.

Inleiding

Op 27 oktober 2011 ontving de Minaraad de adviesvraag vanwege Vlaams Minister-president Kris Peeters.

De bundel omvat het ontwerp van de twee besluiten, de nota aan de Vlaamse Regering, de reguleringssimpactanalyse voor het ontwerpbesluit groenewaarborgregeling, het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord. Op vraag van de werkgroep werd de limitatieve lijst met technologieën die in aanmerking komen voor de groenewaarborg bij het kabinet van de Minister-president opgevraagd. Dit document behoort eigenlijk niet tot de bundel m.b.t. het besluit van de Vlaamse Regering, maar hoort wel thuis bij het Ministerieel besluit dat daarop volgt. Het kabinet bezorgde de voorlopige versie van de limitatieve technologieënlijst met de opmerking dat de lijst nog onderhevig is aan wijzigingen en nog moet aangevuld worden met primaire energiebesparingen per technologie.

De adviestermijn bedroeg dertig werkdagen na ontvangst.

De Minaraad benadert dit advies vanuit de milieu-invalshoek en gaat niet in op de budgettaire en financiële finesses.

De Raad heeft geen opmerkingen bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het tweede Waarborgbesluit van 18 februari 2005, tot wijziging van het Derde Waarborgbesluit van 27 mei 2005 en tot wijziging van het Vierde Waarborgbesluit van 27 maart 2009.

ABVV, ACLVB, ACV, Boerenbond, UNIZO en VOKA onthouden zich over dit advies omdat zij over dit onderwerp via de SERV advies uitbrengen.

Marc Van den Bosch
voorzitter Minaraad

Adviestekst

1. Beschrijving

1.1. Situatieschets.

Sinds de start van de regeling midden 2005 en tot eind 2010 genoten al 4.043 ondernemers van de waarborgregeling van de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV), voor een totaalbedrag van 666 miljoen euro. Door die waarborg konden zij bankkredieten, en sinds midden 2009 ook leasings, krijgen voor in totaal 1.114.486.506 euro. De kredieten en leasings die dankzij de waarborgregeling werden verstrekt, hebben op hun beurt voor meer dan 1,5 miljard euro aan investeringen mogelijk gemaakt. Niet elke euro waarborg is ook een effectief verlies voor het Vlaamse Gewest. Sinds de start van de waarborgregeling werd ongeveer 100 keer meer aan investeringen gerealiseerd t.o.v. de kostprijs van de regeling voor het Vlaamse Gewest. Dat wijst op de aanzienlijke hefboomwerking van de generieke waarborgregeling en wijst er op dat de waarborgregeling een efficiënte en relatief goedkope economische steunmaatregel is.

Het regeerakkoord 2009-2014 vermeldt dat in de schoot van PMV een groen investeringsfonds in leven wordt geroepen zodat bedrijven die investeringen doorvoeren die hun energie- of materiaalverbruik verbeteren onder voorwaarden goedkoop zouden kunnen lenen¹. Met dit besluit wordt de doelstelling van dit engagement gerealiseerd voor energiebesparende investeringen met een snelle terugverdientijd, maar die niet tot de kerninvesteringen van de bedrijven behoren.

Energiebesparende investeringen met een snelle terugverdientijd (maximum vijf jaar) vallen niet onder de toepassing van de ecologiepremie. Daarom is externe financiering, die niet weegt op de kredietlijnen van de bedrijven, noodzakelijk. Waarborgbeheer N.V. beoogt dit doel te halen door een nieuw instrument aan te bieden, namelijk de groenewaarborg. De groene waarborg, vermeld in de *beleidsbrief 2010-2011 Economisch Overheidsinstrumentarium*², is een waarborg op een lening/leasing, die aangegaan wordt door de onderneming voor de financiering van energiebesparende investeringen, naar analogie met de generieke waarborgregeling.

¹ De Vlaamse Regering 2009-2014, Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden, Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving, p.34: *"We roepen in de schoot van PMV een Groen Investeringsfonds in het leven. ... Bedrijven die investeringen doorvoeren, die hun energie-of materiaalgebruik verbeteren en die verder gaan dan wat wettelijk verplicht is of vastgelegd is in convenanten, kunnen hiervoor goedkoop lenen bij een Groen Investeringsfonds. Daarbij wordt het rentevoordeel groter naarmate het interne rendement van de investering afneemt."*

² Vlaams Parlement, stuk775 (2010-2011) – Nr. 1 ingediend op 28 oktober 2010 (2010-2011), Beleidsbrief Economisch Overheidsinstrumentarium Beleidsprioriteiten 2010-2011, ingediend door mevrouw Ingrid Lieten, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding, p.15.

1.2. Succesfactoren van de groene waarborg

1.2.1. Eenvoudig product

De groenewaarborg sluit maximaal aan bij de reguliere waarborg die verstrekt wordt met de bestaande generieke waarborgregeling. De groene waarborg is een eenvoudig product zowel naar inhoud, procedures als naar administratieve verplichtingen toe en omwille daarvan zal het worden aangeboden door de financiële instellingen. De partners-financiële instellingen verstrekken een lening/leasing aan de ondernemer en die brengen die vervolgens onder de waarborg in naam en voor rekening van het Vlaamse Gewest.

1.2.2. Flexibele lijst van in aanmerking komende investeringen

Er wordt gebruik gemaakt van een limitatieve technologieënlijst van in aanmerking komende investeringen omwille van de rechtszekerheid van de financiële instellingen en om misbruik van de bestaande waarborgregeling te vermijden. De lijst werd opgemaakt in overleg met het VEA en het AO (Agentschap Ondernemen) en voorgelegd aan het VITO aangezien het over energiebesparende investeringen gaat. De lijst wordt als bijlage toegevoegd aan het ministerieel besluit. Bij de initiële vaststelling wordt de lijst vooraf ook aan de Vlaamse Regering meegedeeld.

1.2.3. Attestatie van de investering

De groenewaarborg dient de financiële instellingen rechtszekerheid te bieden. De voorwaarden waaraan de investering dient te voldoen, moeten dus duidelijk zijn en mogen later niet tot discussie leiden.

Een voorafgaandelijke attestatie van de investering door het AO kan zekerheid bieden dat daadwerkelijk in energiebesparende projecten wordt geïnvesteerd. De attestatie moet ook een terugverdientijd en de CO₂-emissie reductie vermelden (art.8, 5°), op basis waarvan de financiële instellingen de duurtijd van de lening kunnen vastleggen. Deze looptijd is maximum vijf jaar.

De minister bepaalt de praktische wijze van attestering door het AO. Als controle van de uitvoering van investering, worden de financiële instellingen verplicht om enkel uit te betalen op basis van facturen.

1.2.4. Voorwaarden verbonden aan de groenewaarborg, afwijkend van de generieke waarborgregeling

- Een premie van 0,25% t.o.v. de premie van 0,50% die in de generieke waarborgregeling wordt toegepast.
- Er wordt afgeweken van de verdeelsleutel die thans van toepassing is bij de generieke waarborgregeling. Door af te wijken van de verdeelsleutel wordt vermeden dat een hypotheek wordt gelegd op de kredietverlening naar het bedrijf toe. De verdeelsleutel van de generieke waarborgregeling kan immers een uitholling zijn van de eerder gevestigde zekerheden voor de financiële instelling aangezien een deel van de recuperaties (afhankelijk van het percentage van de verdeelsleutel) uit deze zekerheden dient doorgestort te worden naar Waarborgbeheer N.V. Een uitholling van de waarde van de zekerheden voor de financiële instelling impliceert een hoger kredietrisico, wat de kredietverlening kan belemmeren.
- Ondernemingen die onder het toepassingsgebied vallen van de audit- of benchmarkconvenant moeten zijn toegetreten tot dit convenant om in aanmerking te komen voor de groenewaarborg.

1.3. Inhoud van het nieuwe besluit

Behoudens de reeds vermelde elementen bevat het nieuwe besluit ook nog een aantal andere voorschriften met (min of meer) milieubelang.

Het besluit voorziet dat minstens een keer en hoogstens vier keer per jaar een openbare oproep gelanceerd wordt voor de rechtspersonen die belangstelling vertonen om kandidaat-waarborghouder te worden (art. 2).

Gelijktijdig worden de gegevens (zie art.8 van het Waarborgdecreet) bekend gemaakt rekening houdend met volgende specificaties:

- Het maximumbedrag kan niet hoger zijn dan de vastlegging in de desbetreffende uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap;
- De sleutel van verdeling van het Waarborgfonds wordt vastgelegd op basis van 1) het gebruikte waarborgbedrag; 2) het gebruikte waarborgbedrag t.o.v. het toegekende waarborgbedrag; 3) een benchmark; 4) andere criteria te bepalen door de minister;
- De geldigheidsduur van de toe te kennen groene waarborgen bedraagt ten hoogste 20 jaar;
- De termijn waarbinnen op de oproep moet gereageerd worden om in aanmerking te komen voor een waarborg bedraagt minstens minste 10 werkdagen;
- De datum waarop de Vlaamse Regering zal beslissen over de toekenning van de waarborgen in het kader van de oproep, bedraagt hoogstens 2 maanden na het verstrijken van de termijn.

De minister kent een groenewaarborg toe voor en deel van het totaalbedrag aan groenewaarborgen dat kan worden toegekend en beslist ook of en hoe de voorwaarden van eerder toegekende waarborgen herbepaald worden (art.5). Die beslissing wordt meegedeeld aan de kandidaat waarborghouders. Bij weigering wordt de beslissing gemotiveerd. De minister maakt de wijze van verdeling van het totaalbedrag dat per oproep wordt toegewezen of herbepaald bekend in het Belgisch Staatsblad (art.6).

Onder de toepassing van de groenewaarborg vallen (art.7.§1):

- financieringsovereenkomsten in het kader waarvan de waarborghouder een investeringskrediet verleent voor de financiering van energiebesparende investeringen die op de limitatieve technologieënlijst staan;
- leasingovereenkomsten voor energiebesparende investeringen die op de limitatieve technologieënlijst staan, met uitzondering van overeenkomsten over sale-en-lease-backverrichtingen.

Verder bevat het besluit ook de voorwaarden waaraan deze overeenkomsten moeten voldoen (art.8). Hoofdstuk 4 (art.9-24) gaat over de regels voor de aanmelding van dossiers. Hoofdstuk 5 (art.25-34) gaat over de regels voor de afroep. Hoofdstuk 6 (art.35) geeft een algemene onderzoeksbevoegdheid aan Waarborgbeheer N.V., hoofdstuk 7 (art.36) bevat algemene bepalingen over de raamovereenkomsten en hoofdstuk 8 (art.37) en 9 (art.38-40) zijn de diverse bepalingen en slotbepalingen.

De uitvoering van dit besluit wordt toegewezen aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het economisch beleid.

1.4. Eerdere adviezen van de Minaraad

De Minaraad bracht reeds verschillende adviezen uit over economisch instrumentarium dat van belang is of kan zijn voor het milieubeleid:

In de eerste plaats waren er adviezen over de diverse besluiten ecologiesteun:

- het advies van 20 september '06 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 (2006|44);
- het advies van 26 oktober '06 over het besluit van de Vlaamse Regering tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest (2006|50);
- het advies van 9 september '08 over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2007 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest (2008|45);
- het advies van 2 september 2010 over het besluit van de Vlaamse Regering tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest (2010|39).

Ook was er een advies over het ontwerp van besluit betreffende het economisch ondersteuningsbeleid:

- het advies van 5 juli 2011 over het ontwerp van decreet betreffende het economisch ondersteuningsbeleid (2011|33).

In voorliggend advies herneemt de Raad een aantal van de opmerkingen die in het kader van die adviezen geformuleerd werden.

2. Advies

2.1. Algemeen

[1] Een gewenst instrument voor het economisch ondersteuningsbeleid. De Raad vindt de groenewaarborg als groen investeringsfonds een nuttig initiatief dat tevens een aanvulling is op het bestaande instrumentarium. Dit nieuwe instrument biedt de basis voor investeringen die nuttig zijn voor het leefmilieu. Bovendien bezit dit instrument een hoog potentieel aan hefboomwerking. Via een relatief beperkte jaarlijkse aanvulling van het budget zal een hoge investering kunnen gerealiseerd worden. De ervaring met het generieke waarborgfonds leert dat voor elke euro waarborg meer dan 2,2 euro investeringen kon worden gerealiseerd.

[2] Evaluatie en bijsturing van het economisch ondersteuningsbeleid voor milieu-investeringen. In zijn eerder advies (2011|33) stelde de Raad vast dat de regelgeving rond het economisch ondersteuningsbeleid nog steeds in volle ontwikkeling is. Hij wees in dat verband naar de vijf bijstellingen van het decreet betreffende het economisch ondersteuningsbeleid en naar de diverse wijzigingen aan het besluit ecologiepremie. De Raad vroeg stabiliteit in de regelgeving.

Met de voorliggende adviesvraag wordt de Raad geconfronteerd met de groenewaarborgregeling voor kleine, middelgrote en grote ondernemingen. Dit is een nieuw economisch ondersteuningsinstrument voor milieu-investeringen.

De Raad meent dat met het oog op de stabiliteit in de regelgeving maar ook omtrent de doorzichtigheid en de optimalisatie van het bestaande instrumentarium een overzicht zou moeten gemaakt worden van alle beschikbare economische ondersteuningsinstrumenten en hun toepassingsgebied met het oog op het opzoeken van hiaten en eventuele overlappingsen, afstemming van de regels, afweging van het totale aanbod van instrumenten om de doelstellingen te bereiken, vaststellen van het meest geschikte instrument voor een type project enz. Op basis van dit onderzoek kan een stabiel en optimaal instrumentarium uitgewerkt worden.

- [3] **Bevoegdheid van de minister bevoegd voor economie.** De ecologiepremie, het decreet betreffende het economisch ondersteuningsbeleid en de voorliggende groenewaarborgregeling zijn instrumenten van economisch beleid en bijgevolg een bevoegdheid van de minister bevoegd voor economie. De Raad stelde eerder in adviezen (2010|39 en 2011|33) dat de kennis die aanwezig is bij de administraties Leefmilieu en energie daarvoor maximaal moet gebruikt worden. Dat is nodig vanuit technisch oogpunt maar ook belangrijk in het kader van de beleidsintegratie.

In het kader van het voorliggende ontwerpbesluit wordt enkel steun verleend voor investeringen die op een limitatieve lijst staan. Voor de samenstelling van de lijst is overlegd met VEA en aangezien het over energiebesparende investeringen gaat, werd de lijst voorgelegd aan het VITO. De Minaraad vindt deze aanpak alvast een stap in de goede richting.

- [4] **Duurzaamheid als leidend beginsel.** In het voorliggende ontwerpbesluit is het duidelijk dat het behouden van de concurrentiekracht van de Vlaamse bedrijven door ze minder energie-afhankelijk te maken de eerste drijfveer is. Op zich vindt de Raad dit een goed criterium.

In zijn advies over het economisch ondersteuningsbeleid (2011|33) stelde de Raad dat duurzaamheid geen leidend beginsel is voor de oriëntering van de verschillende categorieën van steun. Hij vroeg dat duurzaamheid en vooruitgang van de milieuresultaten zouden moeten meegenomen worden als een algemene overweging voor het economisch ondersteuningsbeleid. De Raad wenst deze overweging nogmaals te benadrukken.

2.2. Specifieke opmerkingen

- [5] **Geen classificatie van projecten naar milieu-impact.** De financiering of leasing van de voorgestelde projecten is afhankelijk van het voorkomen op een limitatieve technologieënlijst. Dat moet via een voorafgaandelijke attestatie van de investering door het AO verzekerd worden. Verder dienen ook gegevens over de terugverdientijd en de CO₂-emissie reductie bevatten. De gegevens over de CO₂-emissie reductie dienen enkel om de beleidsimpact op de CO₂-reductie te kunnen inschatten.

Van de groenewaarborg wordt niet verwacht dat de vraag het aanbod aan middelen zal overschrijden. Het lijkt bijgevolg nog geen probleem dat er geen classificatie is naar milieu-impact van de ingediende projecten.

De Raad vraagt dat ingeval het instrument op termijn het verhoopte succes zou kennen of dat het budget zou verlaagd worden waardoor de vraag het aanbod zou overschrijden, de milieuperformantie zou opgenomen worden als een belangrijk criterium.

[6] Toetreding tot audit- en benchmarkconvenant als voorwaarde. In zijn advies over het besluit ecologiepremie (2010|39) beoordeelde de Raad de verplichting om toe te treden tot het audit- en benchmarkconvenant en het voldoen aan de voorwaarden daarvan voor middelgrote vestigingen van bedrijven in Vlaanderen, om een steunaanvraag te kunnen indienen. De Raad betwijfelde het effect van deze voorwaarde voor het milieubeleid, omdat bedrijven die tot het convenant toetreden reeds gestimuleerd worden voor het opzetten van rendabele investeringen en daarvoor ook compensatie ontvangen. De Raad vond daarom dat dringend en ondubbelzinnig moet aangetoond worden dat deze voorwaarde voor ecologiesteun een meerwaarde heeft voor het milieubeleid.

De Raad heeft vragen bij het feit dat deze waarborgregeling voor energiebesparende investeringen met een korte terugverdientijd wordt toegekend aan benchmark- en auditconvenantbedrijven. Deze bedrijven hebben zich in het kader van de convenanten immers al geëngageerd rendabele energiebesparende maatregelen uit te voeren, en krijgen hiervoor reeds verschillende tegenprestaties. De Raad vinden dat het instellen van een bijkomend ondersteuningsinstrument, de beoordeling van de billijkheid van het totale pakket van stimuli en tegenprestaties vanwege de overheid beïnvloedt. Wanneer de benchmark- en auditconvenant aflopen, moet er bijgevolg nagegaan worden wat vanuit economisch- en milieuoogpunt een coherent, doeltreffend en doelmatig maatregelenpakket is om energiebesparende investeringen te stimuleren.

Het voorliggende instrument is ingevoerd voor maatregelen met een korte terugverdientijd. Er is echter bovenal ook nood aan de stimulering van energiebesparende maatregelen met een economisch lager rendement. De Raad vraagt daarom om werk te maken van instrumenten die het bedrijfsleven stimuleren om verdergaande en innovatieve energiebesparende ingrepen nog verder te stimuleren, met het oog op de transitie naar een koolstofarme samenleving tegen 2050.

[7] De limitatieve technologieënlijst. Opdat een investering in aanmerking zou komen voor de groenewaarborg moet ze voorkomen op een limitatieve lijst van in aanmerking komende investeringen. Die lijst werd opgemaakt in overleg met VEA en AO en ter consultatie voorgelegd aan het VITO. De lijst wordt als bijlage toegevoegd aan een ministerieel besluit, wat maakt dat zij niet in het voorliggende dossier was opgenomen. Maar zoals reeds aangegeven in de inleiding werd een voorlopige versie van de limitatieve lijst met technologieën die in aanmerking zouden komen voor de groenewaarborgregeling overgemaakt.

De Raad neemt akte van de hem nagestuurde lijst. Aangezien het gaat om allemaal min of meer standaard energiebesparende technologieën met zeer korte terugverdientijd, (waarvan vele voor de bedrijven die op het distributienetten aangesloten zijn ook in aanmerking komen voor premies bij de netbeheerders), stelt zich echter de vraag in hoeverre deze echt additionele investeringen zullen uitlokken ten aanzien van het beleid dat hiervoor reeds in voege is.

Dit neemt niet weg dat de waarborgregeling als instrument zijn merites heeft. Bij voorkeur zou dit dan ook gebruik worden voor investeringen met een langere terugverdientijd.

Als motivatie voor de toevoeging aan het ministerieel besluit wordt aangegeven dat de lijst hierdoor gemakkelijker kan worden bijgesteld. De Raad vindt het argument van de flexibiliteit terecht. Maar als gevolg daarvan kan hij zich niet uitspreken over de limitatieve technologieënlijst.

De inspraak door de administratie bevoegd voor leefmilieu- en energiebeleid en de controle door het VITO bij de opmaak van de technologieënlijst moet ook toegepast worden bij de herziening van de lijst.

[8] Openbare rapportage. De Raad vindt het omwille van de transparantie noodzakelijk dat over volgende elementen publiek gerapporteerd zou worden:

- Het overzicht van het soort gewaarborgde investeringen;
- De periodieke kostenefficiëntie berekening, d.i. de uitgespaarde ton CO₂ per effectief uitbetaalde euro³. Deze gegevens zijn cruciaal om de efficiëntie van het instrument ex post te beoordelen. Hiervoor moet een geschikte parameter ontwikkeld worden;
- door de banken gehanteerde (rente-)tarieven op de gewaarborgde leningen, meer bepaald de spreiding van de marges en gemiddelde marge die bovenop de libor/euribor⁴ genomen wordt.

[9] Groenewaarborg ook voor materialenbeleid. In het regeerakkoord was afgesproken dat in de schoot van PMV een groen investeringsfonds in leven zou worden geroepen zodat bedrijven die investeringen doorvoeren die hun energie- of materiaalverbruik verbeteren onder voorwaarden goedkoop zouden kunnen lenen. Het ontwerpbesluit groenewaarborg tracht de doelstelling van dit engagement uitsluitend voor energiebesparende investeringen te realiseren.

Nochtans is het materialenbeleid op dit moment een speerpunt van het Vlaamse milieubeleid. Zo hechtte de Vlaamse Regering:

- op 24 juni 2011 haar definitieve goedkeuring aan het ontwerpdecreet over het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen. Het ontwerpdecreet werd ingediend bij het Vlaams Parlement.
- op 28 oktober 2011 opnieuw haar principiële goedkeuring aan het Vlaams reglement over het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (VLAREMA). Het VLAREMA kadert in de uitvoering van het materialendecreet. Dit besluit werd voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

In het advies over het materialenbeleid⁵ wordt gepleit voor afstemming met andere beleidsvelden van het Vlaamse beleid en wordt ook aangedrongen dat Vlaanderen de inspanningen voor het materialenbeleid die het leverde tijdens het Europees Voorzitterschap zou verder zetten. In het licht daarvan is het nodig om alle kansen te grijpen.

De Raad dringt er daarom op aan dat het tweede deel van het engagement in het regeerakkoord omtrent het inzetten van een groen investeringsfonds zodat bedrijven investeringen doorvoeren die hun materiaalverbruik verbeteren, snel zou kunnen gerealiseerd worden.

³ Met "effectief uitbetaalde euro" wordt bedoeld de uitbetaling voor verstrekte waarborgen die de overheid verliest wanneer de onderneming haar krediet niet terugbetaalt. Dat bedrag wordt begroot op 5 miljoen euro per jaar bij productie van 50 miljoen euro waarborgen.

⁴ Euribor: het gemiddelde rente tarief waartegen 57 vooraanstaande Europese banken (het bankenpaneel) elkaar leningen in euro's verstrekken.

Libor: het gemiddelde interbancaire rente tarief waartegen een selectie van banken op de Londense geldmarkt elkaar leningen verstrekt in diverse valuta.

⁵ Minaraad en SERV, Gezamenlijk advies over het materialendecreet, Minaraad 24 februari 2011 (nr. 2011|12) en SERV, 25 februari 2011.