



Vlaams
Parlement

stuk **37-C** (2012-2013) – Nr. 1
ingediend op 13 december 2012 (2012-2013)

Verslag

van het Rekenhof

Ecologiepremie. Kader, toekenning en evaluatie



Rekenhof



Ecologiepremie

Kader, toekenning en evaluatie



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, december 2012



Ecologiepremie

Kader, toekenning en evaluatie



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 4 december 2012
Vlaams Parlement, Stuk 37-C (2012-2013)

Inhoud

Lijst met begrippen en afkortingen	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	11
1.1 Ecologiepremie	12
1.2 Voorwerp en methodologie van de audit	13
1.3 Procedure	13
Hoofdstuk 2	
Kader	15
2.1 Doelstellingen	15
2.2 Budgettair kader	18
2.3 Wettelijk kader	21
2.3.1 Europees kader	21
2.3.2 Vlaams kader	21
2.4 Conclusies	24
Hoofdstuk 3	
Uitvoering en controle	25
3.1 Behandeling premieaanvragen	26
3.2 Premietoekenning	26
3.3 Subsidiebetaling en verantwoording	27
3.4 Dossierbeheer en financiële opvolging	28
3.5 Stimulerend effect	29
3.6 Conclusies	31
Hoofdstuk 4	
Evaluatie	33
4.1 Beleidsevaluatie	34
4.2 Bijsturingen	34
4.3 Evaluatie van de crisismaatregelen	36
4.4 Evaluatie van de methodologie	36
4.5 Conclusies	37
Hoofdstuk 5	
Algemene conclusies	39
Hoofdstuk 6	
Aanbevelingen	41
Hoofdstuk 7	
Reactie van de minister	43
Bijlage 1	
Antwoord van de Vlaamse minister van Economie	47

Lijst met begrippen en afkortingen

AEO	Afdeling Economisch Ondersteuningsbeleid van het Agentschap Ondernemen
AIE	Afdeling Inspectie Economie van het Agentschap Ondernemen
AO	Agentschap Ondernemen
Ecologiesteun nieuwe stijl	De steun voor ecologie-investeringen in het kader van het economisch ondersteuningsbeleid, ingevoerd vanaf 2004 onder de naam ecologiepremie
Ecologiesteun oude stijl	De steun voor ecologie-investeringen in het kader van de vroegere expansiewetgeving (vóór de invoering van de ecologiepremie in 2004)
EP-Call	Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2007 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest
EP-Light	Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2007 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
EP-Oud	Besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2004 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest
EP-Plus	Besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest
Hermesfonds	Vlaamse openbare instelling van categorie A; ook Fonds voor het flankerend economisch beleid genoemd (opgericht 1 januari 2002). Op dit fonds worden de uitgaven voor de ecologiepremie aangerekend.
Livelink	Applicatie die zorgt voor de registratie van de premieaanvragen, de beslissing tot toekenning van de premie en de opvolging van de uitbetaling ervan
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek

Samenvatting

De ecologiepremie is een financiële tegemoetkoming aan ondernemingen die ecologie-investeringen realiseren in het Vlaams Gewest. Daarmee wil de Vlaamse overheid ondernemingen stimuleren hun productieproces te vergroenen door een deel van de bijkomende investeringskosten voor haar rekening te nemen. De steun valt onder de verantwoordelijkheid van de Vlaamse minister van Economie en het Agentschap Ondernemen. Het Rekenhof onderzocht het uitgewerkte kader (beleidsdoelstellingen, budgettair kader, wettelijk kader), de uitvoering van het beleid en de evaluatie.

Kader

De ecologiepremie is als maatregel ingeschreven in verschillende beleidsdocumenten. Zo helpt de premie de doelstellingen te bereiken van het Vlaams Klimaatbeleidsplan, de EU2020-strategie, ViA en het Nieuw Industrieel Beleid. Doordat de precieze impact van de premie onduidelijk is, is het evenwel onmogelijk na te gaan wat haar bijdrage is in deze plannen. Voor de ecologiepremie zijn namelijk geen operationele economische, noch ecologische doelstellingen opgesteld.

De middelen en uitgaven voor de ecologiepremie worden aangerekend op de begroting van het Hermesfonds. Het is echter niet altijd mogelijk op de betrokken begrotingspost het onderscheid te maken tussen de oude versie van de ecologiesteun (van voor 2004) en de huidige regeling. De goedgekeurde kredieten varieerden sterk in de tijd, zowel door de jaren heen als binnen één begrotingsjaar. Hoewel de Vlaamse Regering bij haar aanpassingen aan de regelgeving, die vaak oorzaak waren van de sterk fluctuerende budgetten, altijd simulaties liet uitvoeren, bleek zij de budgettaire noden niet altijd correct te kunnen schatten.

De regelgeving van de ecologiepremie wijzigde in de loop der jaren veelvuldig. Enerzijds had dat te maken met de wijzigende context en verschillende beleidskeuzes, maar anderzijds vooral met de budgettaire impact van de steunregelingen en het daaruit voortvloeiende slaagpercentage van de steunaanvragende ondernemingen. Deze continue aanpassingen aan het kader van de premie ondergroeven de voorspelbaarheid ervan.

Uitvoering van het beleid

Het Rekenhof ging na of de toekenning, betaling, verantwoording en opvolging van de premie correct geschiedde. Het stelde vast dat de dossierbehandeling in de meeste dossiers correct verliep. Wel bleef de controle door de afdeling Economisch Ondersteuningsbeleid van het Agentschap Ondernemen in de eerste fasen van de premiebetalingen summier. De afdeling kende dan ook soms premieschijven toe zonder dat facturen of voldoende onderbouwende documenten waren voorgelegd en de uniformiteit van de dossierbehandeling liet soms te wensen over. De afdeling Inspectie Economie van het Agentschap Ondernemen controleerde op grond van risicoanalyse een selectie van premiedossiers grondiger in functie van de saldo-uitbetaling. Deze controle bracht veel terugvorderingen mee, onder andere wegens facturen die van voor de premiegoedkeuring dateerden of niet nagekomen uitbetalingsmodaliteiten.

De Europese regelgeving en het doelmatigheidsprincipe vereisen dat de toegekende ecologiesteun een stimulerend effect heeft. Dat impliceert dat ondernemingen de investering zonder de premie niet op dezelfde manier zouden uitvoeren. Bij een te geringe meerwaarde kunnen overheidsmiddelen immers efficiënter op een andere manier worden ingezet. De controles in de aanvraagapplicatie volstaan volgens het Rekenhof niet om de additionaliteit van de ecologiepremie te garanderen. Uit een bevraging van ondernemingen die het Rekenhof uitvoerde, bleek dat bij 32% van de aanvragen van de ondernemingen die bij de derde call in 2010 de premie ontvingen, de investeringen ook zonder de premie zouden zijn uitgevoerd. De investeringen van de ondernemingen die een premie aanvroegen bij de derde call 2010 maar die niet ontvingen door een ongunstige rangschikking, zijn in zeker 57% van de gevallen toch uitgevoerd. Deze cijfers wijzen erop dat, alvast tijdens de derde call 2010, van de premie waarschijnlijk een eerder beperkt stimulerend effect uitgaat.

Evaluatie van het beleid

Tot slot merkt het Rekenhof op dat geen outcome-evaluatie plaatsvindt van de ecologiepremie door de Vlaamse overheid. Dit is momenteel ook moeilijk te realiseren bij gebrek aan vooropgestelde doelstellingen. Mede daardoor waren een aantal veranderingen aan de premieregeling onvoldoende onderbouwd.

Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Economie stelde dat de ecologiepremie in de eerste plaats een economische maatregel is en dat het operationaliseren van de doelstellingen niet realistisch is. Verder erkende hij dat de premieregeling regelmatig werd aangepast, maar hij betwijfelt of vollediger simulatiemodellen daarvoor soelaas kunnen brengen. Hij wees erop dat is beslist om de controle bij de eerste twee premieschijven aan te scherpen. Ten slotte stelde hij dat het stimulerend effect van een maatregel zeer moeilijk controleerbaar is. Het Rekenhof heeft in zijn repliek kanttekeningen geplaatst bij die opmerkingen.

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Ecologiepremie

Een ecologiepremie is een financiële tegemoetkoming aan een onderneming die ecologie-investeringen – dat zijn milieu-investeringen of investeringen op energiegebied – realiseert in het Vlaams Gewest. Met deze premie wil de Vlaamse overheid ondernemingen stimuleren hun productieproces milieuvriendelijk en energiezuinig te organiseren. Zij neemt daarbij een deel van de extra investeringskosten voor haar rekening.

De steun voor ecologie-investeringen in Vlaanderen dateert van mei 1990. Hij werd ingevoerd in het kader van een grondige heroriëntering van de economische expansiesteun naar een meer selectieve steunverlening. In 2003 werd de wetgeving op de economische expansiesteun aangepast om tegemoet te komen aan drie beleidsopties: een transparante en eenvoudige regelgeving, de aansluiting bij het Europees referentiekader en de implementatie van het vernieuwd economisch ondersteuningsbeleid. Dat resulteerde in het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid¹.

Ter uitvoering van het decreet van 2003 en van de Europese kaderregeling van 3 februari 2001 inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, keurde de Vlaamse Regering op 1 oktober 2004 een besluit goed tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaams Gewest. Dat besluit vormde de basis voor de eerste versie van de ecologiepremie (EP-Oud)². In de loop van de daaropvolgende jaren heeft de Vlaamse Regering de regeling van de ecologiepremie herhaaldelijk gewijzigd. Met haar besluit van 16 mei 2007 voerde zij een wedstrijdformule in voor de toekenning van de ecologiepremie (EP-Call)³. De meest recente wijziging (EP-Plus) dateert van 17 december 2010⁴. Toen besliste de Vlaamse Regering de callformule weer af te voeren, onder meer om de slaagkansen van de premieaanvragers te vergroten. Op 16 november 2012 keurde zij ten slotte het besluit goed dat de strategische ecologiesteun introduceert.

Sinds 2004 steunt de ecologiepremieregeling op een limitatieve technologieënlijst. Om in aanmerking te komen voor steun moet de technologie waarin wordt geïnvesteerd, op die lijst voorkomen. In 2004 werd de afhandeling van de premieaanvragen ook nagenoeg volledig geautomatiseerd.

De ecologiepremie valt onder de verantwoordelijkheid van de Vlaamse minister van Economie en het Agentschap Ondernemen (AO). Bij het EP-Call-systeem vond driemaal per jaar een oproep om investeringsvoorstellen plaats. De administratie rangschikte die op een aantal criteria en bedeelde het beschikbare budget toe volgens de ranglijst van de geslaagden tot het uitgeput was. Het nieuwe systeem blijft werken met een gesloten enveloppe⁵, maar betoelaagt alle ontvankelijke projecten tot het budget op is. Als de vraag het aanbod sterk overstijgt, kan de minister op een aantal parameters ingrijpen. De indiening en afhandeling van de premieaanvraag geschieden elektronisch. Om in aanmerking te komen voor een ecologiepremie, moet de onderneming aan bepaalde voorwaarden voldoen (aanvaardbare hoofdactiviteit en sector, toetreding tot de audit- of benchmarkingconvenant,...). Ook de investering zelf moet aan enkele voorwaarden voldoen (investering in het Vlaams Gewest, voorkomen op de limitatieve technologieënlijst en investeren in alle essentiële investeringscomponenten ervan, stimulerend karakter van de steun,...). Alleen de extra investeringen die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de milieudoelinden (de ecologische meerkosten) komen in aanmer-

¹ Het decreet van 16 maart 2012 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid verving het bestaande decreet met het oog op de afstemming met het vernieuwd Europees regelgevend kader.

² Het Agentschap Ondernemen (AO) noemt de eerste versie van de ecologiesteun *Ecologiepremie Oud* of *EP-Oud*.

³ Het AO noemt de tweede versie van de ecologiepremieregeling *Ecologiepremie Call* of *EP-Call*.

⁴ De huidige regeling staat bekend onder de naam *Ecologiepremie Plus* of *EP-Plus*.

⁵ Conform het Werkgelegenheids- en Investeringsplan van de Vlaamse Regering, p. 26.

king. Mogelijke investeringen zijn: de aankoop van milieuvriendelijke voertuigen, de recuperatie van restenergie, de installatie van een warmtepomp, enz. De ecolasse⁶ waartoe een technologie behoort en de grootte van de onderneming bepalen het bedrag van de ecologiepremie. Ondernemingen die een scan⁷ hebben uitgevoerd of beschikken over een milieucertificaat of milieumanagementsysteem, kunnen bovendien een subsidiebonus ontvangen. De uitbetaling van de subsidie aan de onderneming geschiedt in drie schijven.

1.2 Voorwerp en methodologie van de audit

Deze audit vertrekt van drie onderzoeksvragen:

- Zorgen het beleids- en financieel kader voor een degelijke onderbouwing van de ecologiepremie? (Hoofdstuk 2)
- Zorgen de beleidsuitvoering en de controle voor een rechtmatige en doelmatige toekenning, uitbetaling en verantwoording van de ecologiepremie? (Hoofdstuk 3)
- Vindt een evaluatie plaats van het Vlaams beleid en de beleidsuitvoering en wordt op basis daarvan bijgestuurd? (Hoofdstuk 4)

Het Rekenhof heeft voor de audit gebruik gemaakt van documentenanalyse en interviews. Het voerde gesprekken met de afdeling Economische Ondersteuning (AEO) en de afdeling Inspectie Economie (AIE) van het AO. Daarbuiten voerde het een dossiercontrole uit van premieaanvragen sinds 2007. Tot slot enquêteerde het bij ondernemingen. Het toetste zijn bevindingen aan de normen uit relevante regelgeving (Europese algemene groepsvrijstellingsverordening, kaderdecreet economisch ondersteuningsbeleid, besluiten van de Vlaamse Regering en ministeriële besluiten), beleidsdocumenten (toelichtende nota's aan de Vlaamse Regering, beleidsnota, beleidsbrieven, de beheersovereenkomst van het AO, jaarlijkse ondernemingsplannen,...), andere studies en audits, de beginselen van behoorlijk bestuur en goede regelgeving, en de organisatiebeheersingsnormen van INTOSAI en de Vlaamse overheid.

1.3 Procedure

Het Rekenhof heeft de audit op 4 oktober 2011 aangekondigd bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Economie en het AO. In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft het op 17 juli 2012 een voorontwerp van verslag voorgelegd aan de leidend ambtenaar van het AO, die reageerde met brief van 18 september 2012. Het Rekenhof heeft met de reactie rekening gehouden bij de opmaak van het ontwerpverslag voor de minister, dat het heeft voorgelegd op 2 oktober 2012. De Vlaamse minister van Economie reageerde met brief van 30 oktober 2012. Het antwoord is opgenomen als bijlage bij dit rapport en verwerkt in hoofdstuk 7.

⁶ Een technologie wordt ingedeeld in een ecolasse op grond van de performantiefactor. Dat is een ecologiegetal dat de milieuscore van het hoofdeffect van de technologie weergeeft, vermenigvuldigd met de weegfactor van het overeenkomstige milieucompartiment volgens MIRA-T (zie voetnoot 12).

⁷ Een milieu-, eco-efficiëntie- of energiescan die een bedrijf kan laten uitvoeren door het AO.

Kader

Hoofdstuk

2

Dit hoofdstuk gaat in op de beleidsvoorbereiding en -bepaling en handelt achtereenvolgens over de doelstellingen, het budgettaire kader en het wettelijke kader.

2.1 Doelstellingen

De doelmatigheid van een overheidsmaatregel kan alleen worden nagegaan als de overheid doelstellingen heeft opgesteld. De ecologiepremie is als maatregel ingebed in verschillende beleidsdocumenten en -plannen, op verschillende niveaus. Cruciaal is dat de maatregel past in de engagementen die de Vlaamse overheid aanging en dat kan worden nagegaan in hoeverre de ecologiepremie bijdraagt aan de doelstellingen die de beleidsdocumenten formuleerden.

Kyotoprotocol

Vlaanderen engageerde zich in het Kyotoprotocol van 1997⁸ tot de reductie van broeikasgassen. De deelnemende industrielanden kregen bindende reductiedoelstellingen opgelegd om de uitstoot van de broeikasgassen in de periode 2008-2012 met 5,2% te verminderen ten opzichte van 1990. Met een intern akkoord heeft de EU de in Kyoto overeengekomen reductie-inspanning verdeeld over de EU-landen. België moet een reductie van 7,5% realiseren. Het Overlegcomité van de Federale Staat en de Gewesten heeft voor Vlaanderen een streefdoel van -5,2% vastgelegd.

Om deze reductie te bereiken heeft Vlaanderen een Vlaams Klimaatbeleidsplan 2006-2012 opgesteld. Tien thema's bundelen de maatregelen van dit tweede Vlaams Klimaatplan. De ecologiepremie komt als maatregel voor in twee thema's: duurzame en koolstofarme energievoorziening, en industrie⁹. In het kader van de duurzame energievoorziening dient de ecologiepremie bij te dragen tot de realisatie van het economisch potentieel voor groene stroom en warmtekrachtkoppeling. Bovendien werd de premie expliciet ingeschreven om de Vlaamse industrie energie-efficiënter te maken en op die manier de uitstoot van broeikasgassen door bedrijven te beperken. Het Klimaatbeleidsplan geeft echter het reductiepotentieel van de premie niet aan.

EU 2020

De EU2020-strategie is de langetermijnstrategie van de Europese Unie. Zij stelt voor de Europese economie drie prioriteiten: een slimme groei (op basis van kennis en innovatie), een groei voor iedereen (met werkgelegenheid en gelijke kansen) en een duurzame groei. Met duurzaam wordt een economie bedoeld die weinig CO₂ produceert en zuinig omspringt met de beschikbare natuurlijke hulpbronnen. Om deze drie prioriteiten te realiseren, stelde de EU vijf doelstellingen die ze wil bereiken in 2020, waaronder de 20/20/20-doelstelling:

- Een vermindering van 20% in uitstoot van broeikasgassen t.o.v. 1990
- Het aandeel van duurzame energiebronnen verhogen tot 20% van het totale eindverbruik
- De energie-efficiëntie met 20% verhogen.

In het Vlaams Hervormingsprogramma Europa 2020 van 1 april 2011 heeft de Vlaamse Regering de ecologiepremie naar voren geschoven als maatregel om de doelstellingen van EU2020 mee te helpen bereiken. Zij zag de premie meer bepaald als een instrument om de groene groei te bevorderen, onze economie eco-efficiënter te maken.

⁸ Het Vlaams Parlement keurde het Protocol van Kyoto goed op 22 februari 2002.

⁹ De ecologiepremie kan als maatregel echter ook kaderen in andere thema's, zoals *rationeel energiegebruik in gebouwen of duurzame mobiliteit*.

Volgens de Europese Richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare energiebronnen¹⁰ moet België tegen 2020 13% van zijn finale energiegebruik uit hernieuwbare energiebronnen halen. Het is niet duidelijk in welke mate de ecologiepremie tot deze doelstellingen bijdraagt.

Vlaanderen

De ecologiepremie kadert ook in het project *Vlaanderen In Actie*, dat van Vlaanderen tegen 2020 een economisch innovatieve, duurzame en sociaal warme samenleving wil maken. Dat wil de Vlaamse overheid bereiken met zeven *doorbraken*, waarvan de creatie van een groen en dynamisch stedengewest er een is. De Vlaamse overheid verstaat daaronder: duurzamer omspringen met energie, materiaal, water en lucht, om zo een economisch, ecologisch en maatschappelijk verantwoord stedengewest te worden. De ecologiepremie kadert in deze algemene doelstelling, maar het is evenmin duidelijk in welke mate ze ertoe bijdraagt.

Het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014, de beleidsnota Economie 2009-2014 en de beleidsbrieven Economie (o.a. 2010, 2011 en 2012) verwijzen naar de ecologiepremie als motor voor de omslag naar een groene economie. Al in 2009 werd een masterplan groene economie aangekondigd, dat zou zorgen voor een duidelijke focus in de vergroening van economische maatregelen en de verscheidenheid aan beleidsacties en -plannen zou stroomlijnen (Nieuw Industrieel Beleid, Werkgelegenheids- en investeringsplan, Actieplan groene warmte, Nationaal Actieplan hernieuwbare energie, Nationaal Actieplan Energie-efficiëntie, Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling,...). De minister stelde dat het Masterplan Groene Economie zal worden geïntegreerd en versneld ingevoerd in het kader van het Nieuw Industrieel Beleid¹¹. Vlaanderen heeft zonder het masterplan momenteel geen duidelijke doelstellingen inzake de vergroening van de Vlaamse economie.

De Vlaamse milieu- en energiedoelstellingen werken wel in zekere mate door in de ecologiepremie langs het rapport MIRA-T¹². De berekening van het ecologiegetal en het toegekende gewicht van een technologie steunt immers op de indicatoren die dit rapport aanbracht. Het rapport richt zich echter vooral op de toestand van het Vlaams milieu, en minder op de prioriteiten en toekomstige milieudoelstellingen uit de verscheidene beleidsplannen. Het houdt ook vooral rekening met kortetermijndoelstellingen en gaat vaak voorbij aan al gekende langetermijndoelstellingen, zoals die voor de broeikasgasreductie.

Strategische en operationele doelstellingen

Een van de vijf strategische doelstellingen in de beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en het AO is de omslag naar een groene economie. De ecologiepremie is daarvoor een instrument. De overeenkomst omschrijft de strategische doelstelling als volgt: bedrijven stimuleren om hun productieproces milieuvriendelijk en energiezuinig te organiseren door een gedeelte van de extra investeringskosten ten laste te nemen. Uit deze formulering blijkt de sterke milieugerelateerde component van de premie. Het zijn ook vooral de beleidsdocumenten uit het domein Leefmilieu die de premie als instrument vermelden. Nochtans beheert het AO, dat ressorteert onder de Vlaamse minister van Economie, de premie administratief. Voor het AO is de ecologiepremie in eerste instantie een economisch instrument, dat het competitief nadeel moet verminderen of wegnemen voor bedrijven die hun productieproces willen vergroenen. In het tegensprekelijk debat benadrukte het AO nogmaals dat de milieudoelstellingen van de Vlaamse overheid ondergeschikt en aanvullend zijn ten opzichte van de hoofddoelstelling van de ecologiepremie, het behoud van de concurrentiepositie van ondernemingen.

¹⁰ 2009/28/EG van 23 april 2009.

¹¹ In antwoord op schriftelijke vraag nr. 22 van 7 oktober 2011.

¹² Het milieuraapport MIRA-T beschrijft de toestand van het milieu en de natuur in Vlaanderen, analyseert de waargenomen trends en evalueert de al genomen beleidsmaatregelen.

Noch op economisch, noch op ecologisch vlak zijn operationele doelstellingen bepaald. De beheersovereenkomst van het AO bevat één indicator voor de ecologiepremie, nl. de hoeveelheid groene stroom die de gesubsidieerde technologieën opwekken. Bij gebrek aan gegevens wordt deze indicator echter niet opgevolgd. Dergelijke technologieën zijn daarenboven in 2011 uit de technologieënlijst gehaald.

2.2 Budgettair kader

De middelen en uitgaven voor de ecologiepremie worden aangerekend op basisallocatie 51.16 – Ecologiesteun, met toepassing van het decreet betreffende het economisch ondersteuningsbeleid van het Fonds voor het Flankerend Economisch Beleid¹³ (Hermesfonds). Deze basisallocatie ontstond in 2004 naar aanleiding van de start van de ecologiepremie. Zij dient zowel voor de ecologiesteun oude stijl (in het kader van de vroegere expansiewetgeving) als voor de ecologiesteun nieuwe stijl (de ecologiepremies)¹⁴. Dat bemoeilijkt de correcte bepaling van de middelen en uitgaven voor de ecologiepremie.

De begroting en de rekening van het Hermesfonds hanteren niet altijd consequent dezelfde rubricering, noch wat de ESR-code, noch wat het niveau¹⁵ betreft. Tot 2005 bevatte de begroting van het Hermesfonds alleen gesplitste ordonnanceringskredieten (GOK). Vanaf 2006 bevatte zij ook gesplitste vastleggingskredieten (GVK). Sinds 2012 zijn er alleen nog vastleggingskredieten (VAK) en vereffeningskredieten (VEK)¹⁶.

Kredieten en uitgaven ecologiepremie (art. 51.16 en 51.19)

De onderstaande tabel bevat de definitieve kredieten (na herverdeling) en bestedingen op basisallocatie 51.16 voor de periode 2004-2012 en basisallocatie 51.19 voor de jaren 2007 en 2008¹⁷. De gegevens komen uit de rekeningen van het Hermesfonds. De kredieten slaan zowel op de ecologiesteun oude stijl (van vóór 2004) als nieuwe stijl. Het agentschap kon geen verdere kredietopsplitsing bezorgen. Het bezorgde informeel een opsplitsing van de vastleggingen en ordonnanceringen. Uit deze data blijkt dat volgens het agentschap in de periode 2004-2011 specifiek voor de ecologiepremie 687,3 miljoen euro aan vastleggingen en 356 miljoen euro aan ordonnanceringen werden uitgevoerd.

¹³ Het Hermesfonds is opgericht op 1 januari 2002 ter vervanging van de vroegere fondsen voor economische expansie en regionale reconversie.

¹⁴ Vóór 2004 werd de ecologiesteun oude stijl aangerekend op de basisallocaties 51.12 - Economische investeringssteun voor de middelgrote en grote ondernemingen - en 51.13 - Economische investeringssteun voor de kleine ondernemingen.

¹⁵ In de begrotingen 2004 en 2005 kwam de basisallocatie met ESR-code 51.16 bestemd voor ecologiesteun voor. Van 2006 tot 2010 bevatten de begrotingen van het Hermesfonds alleen nog basisallocaties op een hoger niveau, nl. de basisallocatie met ESR-code 51.1 - Investeringsuitgaven, die verscheidene soorten uitgaven omvatte. Vanaf 2011 bevatte de begroting van het Hermesfonds weer een basisallocatie specifiek voor de ecologiesteun, nl. de basisallocatie met ESR-code 51.12-51.16. Dat kwam de leesbaarheid van de begroting ten goede. Voor de jaren 2007 en 2008 werden de kredieten op de basisallocatie 51.19 wel apart vermeld in de begroting.

¹⁶ De vastleggingskredieten kwamen in de plaats van de vroegere gesplitste vastleggingskredieten, de vereffeningskredieten in de plaats van de vroegere gesplitste ordonnanceringskredieten.

¹⁷ In de begrotingsjaren 2007 en 2008 waren ook kredieten uitgetrokken voor de ecologiepremie op basisallocatie 51.19 - Ecologiesteun voor roetfilters en Euro V motoren.

Tabel 1 - Overzicht kredieten en uitgaven op basisallocaties 51.16 en 51.19 (2004-2012)

(in duizenden euro)

Jaar	GVK/VAK ¹⁸	Vastleggingen	GOK/VEK ¹⁹	Ordonnanceringen/ vereffeningen
2004	57.334	57.334	2.500	0
2005	76.051	76.051	21.201	24.646
2006	102.336	102.342	56.694	58.019
²⁰ 2007	184.981	184.331	97.149	73.633
2008	148.840	76.237	98.383	71.206
2009	161.379	161.739	46.000	58.232
2010	118.313	119.313	85.740	96.464
2011	38.059	37.994	91.442	73.574
²¹ 2012	71.600		55.740	
Totaal	959.253	815.341	554.849	455.774

De definitieve kredieten varieerden sterk in de tijd. In de meeste jaren verhoogde een intern herverdelingsbesluit ze op het einde van het jaar, doorgaans in functie van afstemming op de uitgaven. Uitzonderlijk verlaagden de kredieten ook eens. De definitieve vastleggingskredieten weken daardoor aanzienlijk af van de kredieten die het Vlaams Parlement goedkeurde. Het Rekenhof meldde deze discrepantie al in het kader van de rekeningencontrole²². De sterke fluctuatie spoort met de mate waarin de subsidiëring op een bepaald ogenblik succesvol was. Dat succes hing af van diverse factoren: gehanteerde toekenningsvoorwaarden, aanvaarde technologieën, economische context,...

Om de uitgaven beheersbaar te houden en de slaagkans voor de aanvragende ondernemingen te handhaven op een redelijk peil, hebben de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Economie de toepasselijke regelgeving frequent aangepast (zie 2.3). Bij deze aanpassingen²³ hebben zij simulaties uitgevoerd om de toekomstige uitgavenstroom in te schatten, rekening houdend met verschillende variabelen (steunplafond, subsidiepercentages, subsidiebonus,...). Ondanks deze simulaties bleken de ingezette middelen en de betrokken regelgeving meestal op korte termijn nieuwe aanpassingen te vergen. De vraag rijst dan ook of de simulaties voor de inschatting van de budgettaire noden wel voldoende volledig waren. Zo hield de invoering van de EP-Plus onvoldoende rekening met de schrapping van een aantal technologieën die in aanmerking kwamen voor warmtekrachtkoppeling- en groenestroomcertificaten of met de impact van vraagafremmende maatregelen²⁴.

De vastleggingen tonen aan dat ook de bestedingen sterk fluctueerden in de tijd. De vastleggingen bereikten een eerste climax in 2007, onder meer door het succes van de EP-Oud en de inhaaloperatie voor de geblokkeerde dossiers van de EP-Light-regeling²⁵. Ook 2009 toonde een hoogtepunt, onder meer door het succes van de EP-Call voor investeringen in hernieuwbare energie. Volgens het agentschap was de terugval in 2008 het gevolg van de economische

¹⁸ (Gesplitst) vastleggingskrediet.

¹⁹ Gesplitst ordonnanceringskrediet of vereffeningskrediet.

²⁰ De bedragen voor 2007 en 2008 omvatten ook de kredieten en uitgaven op basisallocatie 51.19.

²¹ Voor 2012 gaat het om de aangepaste kredieten in het ontwerp van tweede bijblad. Ten opzichte van het initieel bedrag voor 2012 wordt op het vastleggingskrediet 27,9 miljoen euro bespaard. Dat is het gevolg van de zware onderaanwending in 2011, de invoering van een aangepaste ecologiesterunregeling die pas vanaf midden 2012 budgettair op kruissnelheid komt en de overheveling van middelen naar andere steunmaatregelen (bv. Screen Flanders).

²² Zie Rekeningenboek over 2007, p. 67 (Stuk 36 (2009-2010) - Nr. 1).

²³ Zie voor de (aangepaste) EP-Call-regeling de nota's aan de Vlaamse Regering VR/2006/0109/DOC1002 en VR/2008/1807/DOC0834BIS (advies Inspectie van Financiën en reguleringssimpactanalyse) en voor de EP-Plus-regeling de nota aan de Vlaamse Regering VR/2010/1607/DOC0620 (punt 6, budgettaire weerslag).

²⁴ Een vraagafremmende maatregel is bv. het inkorten van de termijn waarbinnen moet worden geïnvesteerd.

²⁵ Zie 2.3.2.

crisis. De vastleggingen daalden ook sterk bij de inwerkingtreding van de EP-Plus-regeling begin 2011.

De uitstaande vastleggingen op basisallocatie 51.16 bedroegen eind 2011²⁶ 322,3 miljoen euro. Daarin zat nog 27,5 miljoen euro vastleggingen voor geblokkeerde dossiers waarvan de indieners naar de Raad van State zijn getrokken. Recent heeft de Raad van State de verzoekende partij in het gelijk gesteld. Het agentschap raamde de impact daarvan op de bestedingen voorlopig op 23,9 miljoen euro²⁷.

Toegekende steun

In de jaarverslagen van het Hermesfonds varieert de presentatie van de bestedingen in de tijd. Soms bevatten de overzichten de vastleggingskredieten en vastleggingen per basisallocatie (2004-2006), soms alleen de ordonnanceringskredieten (2007-2008 en 2011) of de ordonnanceringskredieten en ordonnanceringskredieten (2009) of de ordonnanceringskredieten en ordonnanceringskredieten (2010). De tabellen en toelichtingen bij de uitgaven op basisallocatie 51.16 in het jaarverslag hebben het soms over vastleggingen, soms over toegekende steun (vooral in de tabellen). De bedragen wijken bovendien regelmatig van mekaar af. Dat is het gevolg van een verschil in aanrekeningsmoment tussen vastlegging en steunbeslissing.

De onderstaande tabel gebruikt de cijfers uit de jaarverslagen van het Hermesfonds over de aanvaarde investeringen en toegekende steun in het kader van de ecologiepremie in de periode 2004-2011²⁸. Ze wijken af van de vastleggingscijfers in tabel 1, die ook betrekking hebben op de ecologiesteun oude stijl van vóór 2004. Ze wijken ook af van de cijfers over de vastleggingen voor ecologiepremies die het agentschap informeel bezorgde.

Tabel 2 - Aanvaarde investeringen en steunbeslissingen ecologiepremie (2004-2011)

(in duizenden euro)

Jaar	Aanvaarde investeringen	Steun	% steun/ invest.	Aantal dossiers	Invest. / dossier	Steun / dossier
2004	2.471,5	641,5	25,96	7	353,1	91,6
2005	219.652,6	44.828,4	20,41	178	1.234,0	251,8
2006	783.744,7	90.387,3	11,53	418	1.875,0	216,2
2007	974.701,6	158.078,6	16,22	1.211	804,9	130,5
2008	962.998,7	62.817,1	6,52	697	1.381,6	90,1
2009	1.334.905,4	122.475,5	9,17	989	1.349,7	123,8
2010	1.586.168,4	142.641,3	8,99	574	2.763,4	248,5
2011	256.267,1	48.485,5	18,92	199	1.287,8	243,6
Totaal	6.120.910,0	670.355,2		4.237		

Onder aanvaarde investeringen dienen de investeringen begrepen te worden waarvan de ecologische meerkosten in aanmerking komen voor steun. De tabel bevat ook een aantal verhoudingen, zoals die van het steunpercentage tegenover het bedrag van de aanvaarde investeringen en het gemiddelde van de aanvaarde investeringen en van de steun per dossier.

²⁶ Cijfers uit de jaarrekening 2011 van het Hermesfonds.

²⁷ Na een bevraging van de betrokken ondernemingen over de (nog geplande) realisatie van de vroeger ingediende projecten, heeft het agentschap een aantal dossiers voorlopig zonder gevolg geklasseerd.

²⁸ De jaarverslagen bevatten meer gedetailleerde informatie over de investeringsplaats van de aanvaarde investeringen, de sector (NACE-codes) van de investerende ondernemingen, de betrokken technologieën en de ondernemingscategorie (KMO/GO).

2.3 Wettelijk kader

2.3.1 Europees kader

De Vlaamse ecologiesteunregelgeving viel van 2004 tot 2009 onder de toepassing van het Europees milieusteunkader of de communautaire richtsnoeren voor milieubescherming²⁹. Ter uitvoering daarvan diende Vlaanderen zijn milieusteunregelingen in die periode aan te melden bij de Europese Commissie, die onderzocht of zij verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt. De Commissie keurde de steunregelingen van 2004 en 2007 bij beschikking formeel goed.

Sinds 20 februari 2009³⁰ valt de Vlaamse ecologiesteunregelgeving onder de toepassing van de Europese algemene groepsvrijstellingsverordening³¹. Sindsdien moet het Vlaams Gewest de ecologiesteunregeling, als ze voldoet aan de voorwaarden van de verordening, slechts ter kennis geven aan de Europese Unie, wat een administratieve vereenvoudiging betekent. Het gewest stelde de Commissie tijdig in kennis van het besluit van 2009 houdende aanpassing van de steunregeling van 2007 en van de nieuwe steunregeling van 2010.

De steunpercentages die het Vlaams Gewest hanteert, mogen de maxima uit de groepsvrijstellingsverordening niet overschrijden. Die maxima verschillen naargelang de grootte van de onderneming en het type investering³². Zij variëren van 20% van de extra investeringskosten (bv. voor een investering in energiebesparing door een grote onderneming zonder externe audit) tot 80% van deze investeringskosten (bv. voor een investering in energiebesparing door een kleine onderneming waarbij een externe accountant de berekening van de kosten certificeerde).

2.3.2 Vlaams kader

De ecologiesteunregeling (in de vorm van ecologiepremies) steunt op het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid³³, meer bepaald op hoofdstuk III - Investeringssteun voor ecologie. Ter uitvoering van dit decreet heeft de Vlaamse Regering opeenvolgend drie verschillende uitvoeringsbesluiten goedgekeurd.

EP-Oud (nadien EP-Light)

Eerst trof de Vlaamse Regering het besluit van 1 oktober 2004 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaams Gewest (EP-Oud). Dat voerde het nieuw economisch ondersteuningsbeleid van het decreet van 2003 uit en kwam tegemoet aan een aantal bevindingen uit een studie van het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling³⁴. De nieuwe regeling beoogde de investeringen te sturen in de richting van duurzaam ondernemen in functie van de Kyoto-doelstellingen. Nieuwigheden in dat besluit waren de elektronische indiening en afhandeling van de steunaanvragen, het gebruik van een limitatieve technolo-

²⁹ Tot april 2008 was dat de Europese kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu (document 2001/C37/03 van 3 februari 2001 - PB 3 februari 2001), daarna de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming (document 2008/C82/01 van 1 april 2008 - PB 1 april 2008).

³⁰ Datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 januari 2009 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2007 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaams Gewest.

³¹ Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar werden verklaard.

³² Er is een verschillend maximumpercentage voor kleine, middelgrote en grote ondernemingen. Ook per type investering is er differentiatie: het kan gaan om investeringen bedoeld om de EU-normen te overtreffen (art. 18 van de verordening) of investeringen in nieuwe vervoersmiddelen (art. 19), energiebesparing (met of zonder externe audit) (art. 21), warmtekrachtkoppeling (art. 22) of hernieuwbare energie (art. 23).

³³ Dat decreet is ondertussen vervangen door het decreet van 16 maart 2012 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid (BS 27 april 2012).

³⁴ J. Albrecht, E. Borgo, S. Spillemaeckers en G. Vanhoutte, Evaluatie van het ecologiecriterium binnen de economische expansiesteun, in het licht van grondstof- en energiebesparing en het verminderen van schadelijke milieueffecten, Centrum voor Duurzame Ontwikkeling, RU Gent, mei 2001.

gieënlijst met gestandaardiseerde meerkosten per technologie, en het CO₂-emissiereductie-engagement voor bepaalde investeringen. Het steunsysteem was een *open-ended* (alle steunaanvragen die aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden voldeden kwamen in aanmerking voor steun) en had een *open-ended* budget (alle goedgekeurde steunaanvragen ontvingen ook effectief steun en zo nodig werden bijkomende middelen ter beschikking gesteld)³⁵. Het grote succes van de premie en zijn budgettaire impact noopten de Vlaamse Regering het besluit verschillende keren aan te passen³⁶. De belangrijkste wijziging vond plaats met het besluit van 16 mei 2007 (EP-Light), dat retroactief tot 1 augustus 2006 een aantal voorwaarden verstrengde. Door het retroactieve karakter van het besluit moesten in de tussentijd ingediende steunaanvragen wachten op de definitieve goedkeuring van het besluit³⁷. Een steunaanvragende onderneming stelde nadien in augustus 2007 tegen het besluit beroep in bij de Raad van State. Die vernietigde op 5 december 2011³⁸ één bepaling van het besluit³⁹, onder andere wegens schending van het gelijkheidsbeginsel. Daardoor kwamen een aantal voorlopig afgewezen steunaanvragen toch voor een premie in aanmerking.

EP-Call

In opvolging van het besluit van 1 oktober 2004 keurde de Vlaamse Regering, eveneens op 16 mei 2007, een nieuw besluit goed (EP-Call)⁴⁰. Met dit besluit had zij verschillende doelstellingen voor ogen. In de eerste plaats was er een dringende ingreep nodig om een verdere budgettaire ontsporing te vermijden. Om die reden koos de Vlaamse Regering voor een gesloten systeem (call met wedstrijdformule, waarbij alleen de best scorende investeringen voor steun in aanmerking kwamen) en een gesloten budget (begrenzing van de oproep of call tot een bepaald bedrag). Het was ook de bedoeling vraag en aanbod beter op mekaar af te stemmen d.m.v. lagere steunpercentages en de beperking van het aantal steunaanvragen. Bovendien beoogde de Vlaamse Regering de beschikbare middelen doelmatiger aan te wenden in functie van de Kyoto- en milieudoelstellingen middels een kwalitatieve beoordeling van de technologie waarin geïnvesteerd werd⁴¹, bijkomende differentiëeringscriteria⁴² en een beperkter limitatieve technologieënlijst. Tot slot wilde zij de steunmaatregel verder vereenvoudigen.

De Vlaamse Regering heeft het besluit grondig aangepast op 16 januari 2009 door de Europese groepsvrijstellingsverordening van toepassing te verklaren op de Vlaamse ecologiesteunregeling. Voortaan dienden de grote ondernemingen het stimulerend effect van de ecologiesteun aan te tonen. Andere wijzigingen betroffen de steunpercentages, het maximumsteunbedrag per aanvraag, de steun voor samenwerkingsverbanden, de toekenning van de steun in functie van het historisch elektriciteitsverbruik en de regeling van investeringen bij derden door middel van het recht van opstal.

³⁵ Vraag om uitleg over de voorgestelde bijsturing van de ecologiepremie (Hand. 2006-2007, 3 mei 2007, nr. C182-ECO16, 3).

³⁶ De belangrijkste aanpassingen vonden plaats met het ministerieel besluit van 3 juni 2005 (schrapping van end-of-pipe-technologieën en vermindering van de milieuprestandiefactor), het ministerieel besluit van 17 juni 2005 (schrapping van de steun voor niet-essentiële componenten) en het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2007, retroactief in werking getreden op 1 augustus 2006 (beperking van het aantal ondersteunde technologieën, enkel steun voor ondernemingen die daadwerkelijk investeringsrisico droegen,...).

³⁷ Vraag om uitleg over de behandeling en uitbetaling van aanvraagdossiers voor de ecologiepremie (Hand. 2007-2008, 6 december 2007, nr. C78-ECO8,14).

³⁸ Arrest nr. 215.678 van 5 december 2011.

³⁹ Artikel 6, 2°, van het besluit van 16 mei 2007. Dit artikel had tot gevolg dat een aantal investeringen niet meer voor steun in aanmerking kwamen, met name de investeringen waarvan de eigendom behouden blijft langs een recht van opstal of een verzaking aan het recht van natrekking. Het was de bedoeling het oneigenlijk gebruik van de steunregeling door groenestroomproducenten, die gebruik maakten van het recht van opstal, tegen te gaan.

⁴⁰ De Vlaamse minister van Economie heeft de overstap naar een callsysteem aangekondigd in de beleidsbrief Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel - Beleidsprioriteiten 2006-2007 van 30 oktober 2006 (Stuk 1001 (2006-2007) - Nr. 1, p. 69).

⁴¹ Voortaan wordt per technologie een performantiefactor gehanteerd, die aangeeft in welke mate de technologie bijdraagt tot deze beleidsdoelstellingen.

⁴² Het betreft de cashflowratio van de onderneming, de toetreding tot het auditconvenant en het bezit van een milieucertificaat.

Op 3 april 2009 heeft de Vlaamse Regering in het kader van de crisisbestrijding een aantal toekennings- en uitbetalingsvoorwaarden versoepeld⁴³. Voor sommige investeerders werd het daardoor weer interessant een steunaanvraag in te dienen. In een callsysteem werden periodiek oproepen gelanceerd en rangschikkingen gemaakt van de ontvankelijke steunaanvragen. In totaal vonden tien calls plaats: een eerste eind 2007 en telkens drie calls in 2008, 2009 en 2010. Normalerweise moesten deze calls op mekaar aansluiten, maar dat was niet altijd het geval. Investerings die startten tussen twee niet-aaneensluitende oproeptermijnen dreigden daardoor uit de boot te vallen. De minister heeft echter een regeling uitgewerkt om deze investeringen toch in aanmerking te kunnen nemen⁴⁴.

EP-Plus

Gelet op het groeiende succes van de steunregeling en het daaruit voortvloeiend dalende slaagpercentage, heeft de Vlaamse Regering de steunregeling opnieuw hervormd. Deze hervorming, die de Vlaamse minister van Economie aangekondigde in zijn beleidsbrief 2010-2011⁴⁵, vond plaats bij besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 (EP-Plus), dat vanaf 1 februari 2011 een aangepaste steunregeling invoerde. De belangrijkste doelstellingen van dat nieuwe besluit waren:

- de afschaffing van de wedstrijdformule met het oog op een grotere rechtszekerheid;
- het in evenwicht brengen van subsidievraag en -aanbod door de oplegging van de toetreding tot een auditconvenant als ontvankelijkheidscriterium, ingekorte aanvangstermijnen voor de investeringen, de uitsluiting van investeringen die in aanmerking komen voor warmtekracht- of groenestroomcertificaten en de verlaging van het maximumsteunplafond;
- het gebruik van duidelijke toekenningscriteria⁴⁶;
- sturing naar de meest performante technologieën;
- het gebruik van een gesloten enveloppe in het perspectief van een meerjarenbegroting.

Hoewel de nota aan de Vlaamse Regering⁴⁷ het over een gesloten budgettaire enveloppe heeft, is er eerder sprake van een *open-ended* budget⁴⁸ dat echter binnen de budgettaire perken wordt gehouden doordat de Vlaamse minister van Economie bij delegatie kan ingrijpen op de maximale subsidiepercentages, de subsidiebonussen, het maximaal subsidiebedrag en de periode waarbinnen een onderneming een bepaald premiebedrag kan ontvangen.

De bovengenoemde aanpassingen aan de regelgeving hadden mede tot gevolg dat de vraag naar ecologiepremies aanzienlijk daalde. Dat leidt nu tot een nieuwe aanpassing van de bestaande regeling⁴⁹ en de invoering van een nieuw systeem van strategische ecologiesteun.

⁴³ Besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 tot wijziging van verscheidene bepalingen betreffende toekenning van steun aan ondernemingen in het Vlaams Gewest. Met dit besluit heeft de Vlaamse Regering de termijn waarbinnen de investeringen dienden gerealiseerd te zijn, verlengd van drie tot vijf jaar. Ook de uitbetalingsprocedure wijzigde: voortaan bedroeg de eerste schijf 50% (i.p.v. 30%), de tweede schijf 20% (i.p.v. 30%) en de derde schijf 30% (i.p.v. 40%).

⁴⁴ Ministerieel besluit van 30 april 2010 tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 oktober 2007 tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2007 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaams Gewest.

⁴⁵ Beleidsbrief Economie 2010-2011 van 22 oktober 2010, p. 23 (Stuk 728 (2010-2011) - Nr. 1).

⁴⁶ De ecklasse (op grond van de performantiefactor, het *ecologiegetal*) van een technologie en de grootte van de onderneming zijn bepalend voor de hoogte van de steun.

⁴⁷ VR/2010/1607/DOC.0620.

⁴⁸ Bij een *open-ended* budget genieten alle steunaanvragen die aan de toekenningsvoorwaarden voldoen, steun.

⁴⁹ De Vlaamse Regering keurde op 16 november 2012 een besluit goed waarmee zij de EP-Plusregeling aanpaste. Zij verhoogde de steunpercentages en de ecklassen waarin de technologieën waren ingedeeld.

Bijsturing van de regelgeving

De Vlaamse minister van Economie diende telkens de bovengenoemde besluiten van de Vlaamse Regering uit te voeren. Hij kreeg gaandeweg ruimere bevoegdheden om bij delegatie de regelgeving te kunnen bijsturen naargelang de wijzigende context en de budgettaire beheersbaarheid. Volgens de Vlaamse Regering zijn deze bevoegdheidsdelegaties voldoende afgebakend, aangezien ze alleen een nadere invulling betreffen van wat het decreet economisch ondersteuningsbeleid en het besluit van de Vlaamse Regering in essentie hebben vastgelegd⁵⁰.

In de regel stelde de afdeling Economisch Ondersteuningsbeleid (AEO) de voorontwerpen van besluit op. Zij betrok de afdeling Inspectie Economie (AIE) daar doorgaans bij, zij het vaak laattijdig⁵¹. Een snellere raadpleging dringt zich op, gelet op de grote domeinkennis van de inspectiedienst, die steunt op een grondige controle van de dossiers en terreinervaring uit controles ter plaatse.

2.4 Conclusies

Het is onduidelijk in hoeverre de ecologiepremie moet bijdragen aan gewestelijke, nationale en Europese doelstellingen. Er zijn geen meetbare operationele doelstellingen voor bepaald. Die zijn nochtans noodzakelijk om de effecten van de premie op economisch en ecologisch vlak te kunnen nagaan. Alleen dan is een evaluatie mogelijk en kan de bijdrage van de premie in de verschillende beleidsplannen van de Vlaamse overheid duidelijk worden.

De begroting van het Hermesfonds heeft aan transparantie gewonnen door de ecologiesteun sinds 2011 opnieuw als aparte basisallocatie op te nemen. Niettemin blijft het moeilijk een onderscheid te maken tussen de definitieve ecologiesteunmiddelen oude stijl (tot 2004) en de ecologiepremiemiddelen. In het jaarverslag is het onderscheid tussen de vastleggingen en de toegekende steun onduidelijk. Zowel de kredieten als de bestedingen inzake ecologiesteun fluctueerden sterk in de tijd, zowel over de jaren heen als binnen één begrotingsjaar, onder meer door de kredietenherverdelingen op het jaareinde. Daarin speelden verschillende factoren mee, zoals de gehanteerde toekenningsvoorwaarden, de keuze van de ondersteunde technologieën en de economische context. De Vlaamse Regering laat bij een aanpassing van de regelgeving simulaties uitvoeren op grond van verschillende scenario's, maar die waren soms te beperkt voor een correcte inschatting van de budgettaire noden.

De ecologiepremieregelgeving kende in de loop van de jaren veelvuldig aanpassingen. Dat kwam enerzijds door een wijzigende context (nieuwe technologieën,...) en andere invulling door de onderscheiden ministers, maar anderzijds vooral door de budgettaire impact van de steunregelingen en het daaruit voortvloeiend slaagpercentage voor de steunaanvragende ondernemingen. Zowel de EP-Oud-regeling als de EP-Call-regeling zijn aangepast om het systeem budgettair beheersbaar te houden. De EP-Plus-regeling daarentegen dient nu te worden aangepast omdat ze te weinig succesvol is. Deze continue aanpassingen hebben de voorspelbaarheid van het regelgevend kader van de ecologiepremie ondergraven.

Gaandeweg zijn steeds meer bevoegdheden gedelegeerd naar de betrokken minister, voornamelijk met de bedoeling de regelgeving snel te kunnen aanpassen bij budgettaire ontsporingen of een wijzigende context. Hoewel de EP-Plus-regeling is voorgesteld als een systeem met een gesloten budgettaire enveloppe, bestaat zij eerder uit een *open-ended* budget dat beheersbaar wordt gehouden door de ministeriële mogelijkheid in te grijpen op de toepasselijke voorwaarden.

⁵⁰ Bij de invoering van de EP-Plusregeling bekritiseerde de Raad van State dat de Vlaamse Regering door de delegatieregeling niet meer de essentie van de regeling vaststelde (VR/2010/1712/DOC.1306BIS).

⁵¹ Ook de auditopdracht m.b.t. 'Inspectie/Handhaving bij Agentschap Ondernemen – Inspectie Economie' van IAVA kwam tot deze vaststelling (syntheserapport van 17 augustus 2012). In het tegensprekelijk debat deelde het AO mee dat de aanbeveling van IAVA hierover wordt opgevolgd.

Uitvoering en controle

Hoofdstuk

3

Dit hoofdstuk gaat over de beleidsuitvoering- en controle. Het behandelt achtereenvolgens de aanvragen, de toekenning van de premie, de subsidiebetaling en -verantwoording, het dossierbeheer en de financiële opvolging. Het steunt onder meer op een dossierstudie van EP-Call en EP-Plus-dossiers⁵². Het Rekenhof heeft alle gunstige dossiers (64 dossiers) en 20 ongunstig geklasseerde dossiers van de derde call van 2010 doorgenomen, evenals 20 dossiers van EP-Plus uit 2011 en 2012 en 20 afgewerkte dossiers uit 2007, 2008 en 2009. Tot slot onderzocht het in hoeverre de administratie de vereiste additionaliteit van de investeringen opvolgt. Het heeft zijn controlebevindingen over dat aspect aangevuld met een enquête die het bij 229 ondernemingen afnam.

3.1 Behandeling premieaanvragen

De ecologiepremie is eind 2004 ingevoerd. Nieuwigheden waren dat de premie voortaan alleen elektronisch kon worden aangevraagd en dat de behandeling van de vraag om premie-uitbetaling langs de applicatie Livelink diende te verlopen. De gemandateerde van de onderneming kon zich aanmelden met zijn federaal token of e-ID⁵³. De applicatie wees de dossiers willekeurig (*at random*) aan een dossierbehandelaar en beslissingnemer toe.

De behandeling van de premieaanvragen en vragen om uitbetaling berust grotendeels bij de AEO, die daarvoor over zes VTE beschikt. Ook de AIE komt tussen, met name vóór de uitbetaling van de derde en laatste schijf of vóór de uitbetaling van de tweede schijf (als die laatste schijf vormt⁵⁴). De AEO kan ook op de AIE een beroep doen voor nadere controles, bv. bij indicaties van mogelijke malversaties. De AIE beschikt daarvoor over dertien inspecteurs, die een deel van hun tijd investeren in de controle van de ecologiepremedossiers (gemiddeld 2,2 VTE in de periode 2008-2011).

Geïnteresseerde ondernemingen vinden op de website van het agentschap informatie over de verschillende EP-regelingen (EP-Oud, EP-Call en EP-Plus). Meestal is over elke regeling een informatiebrochure of online-informatie beschikbaar, alsook een overzicht en de teksten van de toepasselijke regelgeving en informatie over de wijze van uitbetaling. Wie een premie aanvraagt, wordt stapsgewijze door de applicatie geleid, met de nodige links naar bijkomende informatie.

3.2 Premietoekenning

Er is geopteerd voor een snelle afhandeling van de premieaanvragen⁵⁵ en de vragen tot premie-uitbetaling. De afhandeling van de premieaanvraag verloopt nagenoeg volledig automatisch. In deze fase vraagt de administratie nauwelijks verantwoordingsstukken op (in de meeste onderzochte dossiers bevindt zich wel een kopie van de duurzaamheidscertificaten⁵⁶). De AEO voert doorgaans slechts summiere controles uit aan de hand van interne of externe databanken, bijvoorbeeld op de RSZ-toestand, balansgegevens of ondernemingsgegevens. De applicatie bevat een aantal verklaringen op eer, die de aanvrager moeten responsabiliseren, bijvoorbeeld over de grootte van de onderneming, de correctheid van de ondernemingsgegevens, de naleving van de toepasselijke milieuregelgeving en de regelgeving voor collectief ontslag, de

⁵² Op twee na kon het agentschap alle dossiers voorleggen.

⁵³ In 2010 heeft de minister, na een fraudegeval, de registratieprocedure voor de subsidieaanvraag of het beheer van het dossier aangepast. Geregistreerde ondernemingen dienen gebruik te maken van een activatielink en eventuele volmachten dienen schriftelijk en ondertekend te zijn (ministerieel besluit van 28 april 2010; zie ook de vraag om uitleg over nepsubsidiedossiers bij AO (Hand. 2009-2010, 11 februari 2010, nr. C123-ECO15, 24).

⁵⁴ Dat is het geval als het bedrag van de investeringen lager uitvalt dan de eerste en tweede schijf samen.

⁵⁵ In het kader van de EP-Call bedraagt de gemiddelde termijn tussen de afsluiting van de call en de rangschikking van de ontvankelijk verklaarde dossiers 91 dagen.

⁵⁶ Hoewel de meeste gegevens in Livelink staan, maakt de AEO voor elke ecologiepremie nog een papieren dossier aan, met een kopie van de belangrijkste aanvraaggegevens en soms kopieën van diverse documenten (bv. een attest van de RSZ, een balans, de beslissing tot toekenning, een voorgelegde factuur, verklaringen op eer,...). De AEO vraagt altijd de duurzaamheidscertificaten op, want die leveren de onderneming een hogere premie op. Ook het rapport van de AIE en de stukken die deze afdeling opvraagt komen in het dossier.

duur van de exploitatie van de investeringen, enz. In geval van foutieve verklaringen kan de administratie de uitbetaling van de premie opschorten of de premies terugvorderen.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat sommige technologieën veelvuldig ondersteuning krijgen. In de periode 2008-2010 (EP-Call) genoten vooral zonnepanelen en biogasinstallaties steun. Eind 2010 kwamen daarbij ook de laadpalen voor elektrische of hybride voertuigen. In 2011 (EP-Plus) genoten volgens het jaarverslag 2011 vooral procesgeïntegreerde milieuprojecten⁵⁷ steun.

Met de ecologiepremie wil de Vlaamse overheid ondernemingen stimuleren hun productieproces milieuvriendelijk en energiezuinig te organiseren⁵⁸. Daarvoor neemt de VITO een selectie van technologieën op in een limitatieve technologieënlijst, die ze periodiek actualiseert en waarbij ze de ecologische meerkosten die in aanmerking komen, bepaalt. In de praktijk is het niet altijd duidelijk wat met het productieproces van een onderneming wordt bedoeld. Zo waren er in het kader van de laatste call van 2010 heel wat dossiers voor de ondersteuning van ondernemingen die laadpalen wilden installeren in gemeenten of bij bedrijven en supermarkten.

Uit de dossiers bleek ook dat de behandeling door de verschillende dossierbehandelaars van de AEO meestal correct verloopt, maar niet altijd uniform is:

- Zo controleert de ene dossierbehandelaar soms diepgaander dan de andere de naleving van de voorwaarde dat de gesubsidieerde investeringen alleen voor eigen gebruik mogen dienen⁵⁹.
- Voor sommige dossierbehandelaars volstaat een factuur met een miniem bedrag van een niet-essentiële investeringscomponent als start van de investering, voor andere dossierbehandelaars niet.

Uit de dossiers blijkt ook dat pas opgerichte ondernemingen soms (grote) investeringen uitvoerden of dat verwante ondernemingen verscheidene dossiers indienden. Na een fraudegeval begin 2011⁶⁰ nam de AEO zich voor sterker te controleren bij de intake van nieuwe dossiers⁶¹, bv. door een businessplan op te vragen. Uit de dossiers blijkt niet altijd dat de afdeling dat effectief deed.

De uitbetaling van de laatste premieschijf vindt pas plaats na een grondiger controle door de AIE. Als uiteindelijk blijkt dat een onderneming geen recht heeft op de premie of slechts op een lager subsidiebedrag, dan kan de administratie de betaling op dat ogenblik nog opschorten of het te veel betaalde terugvorderen.

3.3 Subsidiebetaling en verantwoording

Een onderneming moet langs Livelink binnen een bepaalde termijn de premie-uitbetaling aanvragen en mag de investeringen pas starten na de indiening van de premieaanvraag⁶². De uitbetaling geschiedt in drie schijven. De EP-Plus-regeling bepaalt dat de begunstigde de eerste schijf (30%) mag opvragen als hij de investeringen is gestart. Hij mag de tweede schijf (30%) vragen als hij 60% van de investeringen heeft uitgevoerd en het saldo (de derde schijf)

⁵⁷ Bv. terugwinstinstallaties voor verf, lak, inkt of lijm; koelsystemen voor waterloze offset of compoundeersinstallaties.

⁵⁸ EP-Plus - Algemene informatie ecologiepremie (december 2011), p. 4.

⁵⁹ Gesubsidieerde elektrische wagens mogen bv. niet ter beschikking gesteld worden van derden.

⁶⁰ Uit de schriftelijke vraag nr. 285 van 23 maart 2012 blijkt dat zich begin 2011 een mogelijk fraudegeval voordeed van 4,1 miljoen euro, waarbij vijftien bedrijven betrokken waren.

⁶¹ In 2011 wees de AEO de Vlaamse minister van Economie in een drietal nota's op een sterkere checklistcontrole en bijkomende analyses. De afdeling zou bijzondere aandacht schenken aan mogelijke verbanden tussen dossiers, de aard van de investeringen en de financiële draagkracht van de ondernemingen.

⁶² Besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010, art. 11 en art. 25.

nadat hij de investeringen volledig heeft uitgevoerd⁶³. Onder EP-Call bedroeg de eerste schijf zelfs 50% van de toegezegde premie⁶⁴. De AEO behandelt de aanvragen voor de uitbetaling van de eerste twee schijven; de AIE staat in voor de controle op de aanvraag van de derde schijf.

Uit de dossiers is gebleken dat de AEO de eerste schijf, die onder EP-Call soms sloeg op aanzienlijke bedragen (bv. 875.000 euro), betaalde op grond van een factuurvoorlegging als bewijs van de investeringsstart. Die factuur bedroeg soms nog geen 1.000 euro. Vroeger volstond zelfs een verklaring op eer dat de investeringen waren gestart. De AEO redeneerde immers dat de subsidie diende om de investering mee te helpen financieren. Voor de uitbetaling van de tweede schijf, na de uitvoering van 60% van de investeringen, vroeg de AEO niet systematisch facturen op.

Na goedkeuring van het inspectieverslag door de AEO, kan de boekhouding het saldo van de premie, doorgaans de derde en laatste schijf, uitbetalen, tenzij een premieherziening plaatsvond of al betaalde sommen moeten worden teruggevorderd. De AIE voert op de inkomende dossiers een risicoanalyse uit op grond van verschillende criteria. Gemiddeld acht procent van de ingediende EP-Calldossiers en 63% van de EP-Plusdossiers stuurde de AIE ongecontroleerd terug naar de AEO voor verdere afhandeling. De AEO deed evenmin een verder dossiernazicht. Deze dossiers kenden dus nauwelijks nog controle en uiteindelijk kon de betaling plaatsvinden zonder factuurvoorlegging.

De AIE controleerde de andere dossiers op stukken (50% van de dossiers) of ter plaatse (50%). Voor deze controles vraagt de AIE voorafgaandelijk stukken op bij de onderneming. De controle volgt regelmatig geüpdate controlerichtlijnen. De AIE controleert niet of een onderneming het maximum subsidiebedrag niet overschrijdt die ze kan ontvangen in het kader van diverse subsidieregelingen. De afdeling schat de kans op een overschrijding klein in en heeft opgemerkt dat het voorwerp van de subsidiëring kan verschillen van regeling tot regeling. Onlangs heeft de Vlaamse Regering echter twee besluiten⁶⁵ goedgekeurd die maximale steunpercentages bevatten tot 60 à 70% van de meerkosten voor milieu-investeringen. Dat verhoogt de kans op oversubsidiëring. Een databank met een overzicht van alle subsidies die een onderneming ontvangen heeft, bestaat nog niet.

3.4 Dossierbeheer en financiële opvolging

Op een totaal van 2.052 dossiers vorderde de AEO in 264 dossiers (een deel van) de premie terug, zo blijkt uit een voorlopig overzicht van de terugvorderingen in EP-Calldossiers van 2007 tot 2010⁶⁶. Dat komt neer op 12,9 % van de dossiers. Behalve deze 264 dossiers, zijn er nog dossiers waarin de AEO minder uitkeerde dan oorspronkelijk werd toegekend⁶⁷, alsook dossiers die de AIE niet controleerde op grond van haar risicoanalyse.

⁶³ Besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010, art. 24. Dit artikel formuleert een aantal bijkomende voorwaarden, zoals de afwezigheid van achterstallige schulden bij de RSZ, de exploitatie van de investeringen en het voldoen aan alle voorwaarden van het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid.

⁶⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2007, artikel 22, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009.

⁶⁵ Besluiten van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor strategische ecologie-investeringen in het Vlaams Gewest en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaams Gewest.

⁶⁶ Het overzicht van april 2012 heeft betrekking op 264 dossiers waarin sprake is van een terugvordering; het gaat om dossiers gaande van de enige call van 2007 tot en met de tweede call van 2010.

⁶⁷ Dit leidt dan tot een vermindering van de nog te betalen derde en laatste schijf.

De belangrijkste oorzaken van de vele terugvorderingen waren de onvolledige uitvoering van het investeringsprogramma (ongeveer 160 dossiers), de voorlegging van facturen die dateerden van vóór de steunaanvraag (ongeveer 25 dossiers) of het niet respecteren van de uitbetalingsmodaliteiten voor de aanvraag van de tweede schijf⁶⁸ (ongeveer 25 dossiers). Een diepgaander controle door de AEO had dus, zeker voor de laatste twee dossiercategorieën, deze terugvorderingen kunnen voorkomen.

Periodiek is er overleg tussen de AEO en de AIE over hangende problemen of om informatie uit te wisselen over nakende regelgeving.

3.5 Stimulerend effect

De toegekende steun moet een stimulerend effect hebben⁶⁹: ze moet leiden tot additionele investeringen, d.w.z. dat de investeringen zonder de premie niet op dezelfde manier zouden hebben plaatsgevonden. De Vlaamse overheid stelde daarvoor twee vereisten:

- de ecologie-investeringen mogen maar starten na de indieningsdatum van de aanvraag;
- grote ondernemingen moeten bijkomend het stimulerend effect van de steun bewijzen door aan te geven welke invloed de steun heeft op de grootte of reikwijdte van het project.

De Europese Algemene Groepsvrijstellingsverordening stelt dat kmo-steun geacht wordt een stimulerend effect te hebben, als de begunstigde een steunaanvraag bij de betrokken lidstaat heeft ingediend vóór hij de werkzaamheden aan het project of de activiteit startte.

De ondernemingen dienen in hun elektronische aanvraag aan te geven wanneer zij de investering zullen starten. Als deze datum niet op de indieningsdatum volgt, verklaart de AEO de aanvraag onontvankelijk. Het dossieronderzoek wees echter uit dat de AEO deze voorwaarde niet altijd strikt nam. Zo startten tal van investeringen vlak na de indieningsdatum (bv. één dag). De factuurbedragen van de ondernemingen komen ook regelmatig exact overeen met vooraf geschatte bedragen. Tot slot dienden enkele bedrijven waarvan de aanvraag onontvankelijk was wegens al gestarte investeringen, een nieuwe aanvraag in waarin zij de startdatum enkele weken opschoven. Deze feiten tonen aan dat heel wat ondernemingen vermoedelijk al startten met de investering voor de indieningsdatum.

Grote ondernemingen moeten het stimulerend effect van de subsidie expliciet aantonen door in een open veld van de aanvraag aan te geven wat de investering zou inhouden zonder en met steun. De loutere invulling van de aanvraag zorgde voor de ontvankelijkheid ervan. De administratie beoordeelde de aanvragen niet verder. Uit het dossieronderzoek blijkt dat ook de ondernemingen de invulling van deze voorwaarde eerder als een formaliteit beschouwen. Deze werkwijze komt niet tegemoet aan de extra aandacht die de Europese Commissie vroeg voor de controle op het stimulerend effect bij grote ondernemingen⁷⁰. Zij legde meer bepaald de nadruk op een geloofwaardige analyse van het stimulerende effect en een zorgvuldige overheidscontrole daarop. Ze stelde ook dat een eenvoudige verklaring van een begunstigde dat steun de reikwijdte of omvang van een project helpt vergroten, niet volstaat.

Omdat de controle op het stimulerend effect van de ecologiepremie in de praktijk vrij formalistisch bleef, ging het Rekenhof zelf na hoe additioneel de gesteunde investeringen waren.

⁶⁸ Een van de voorwaarden voor de uitbetaling van de tweede schijf is dat de investeringen voor 60 (later 70)% zijn uitgevoerd.

⁶⁹ Europese algemene vrijstellingsverordening, art. 8; decreet betreffende het economisch ondersteuningsbeleid, art. 5 en besluit van de Vlaamse Regering Ecologiepremie, art. 11.

⁷⁰ Brief COMP/H4/CS/dg – D*2011/097439 van de Europese Commissie (DG Concurrentie) aan, o.a., de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de EU, 20 september 2011.

Het nam daarover enkele vragen op in een enquête die het voerde bij ondernemingen die de ecologiepremie aanvroegen. De enquête richtte zich op de 229 ondernemingen die deelnamen aan de derde call in 2010⁷¹. De responsgraad was 42%.

Tabel 3 – Enquête bij ondernemingen die deelnamen aan de derde call in 2010

	Aangeschreven	Geantwoord
Gunstig gerangschikte ondernemingen	64	29 (45%)
Ongunstig gerangschikte ondernemingen	165	67 (41%)

Enerzijds vroeg het Rekenhof de gunstig gerangschikte ondernemingen of en in welke vorm zij de investering zouden hebben uitgevoerd zonder de ecologiepremie. Anderzijds vroeg het de ongunstig gerangschikte ondernemingen of zij de investering ondertussen hadden aangevat en, zo ja, in welke vorm⁷².

Tabel 4 geeft de antwoorden van de gunstig gerangschikte ondernemingen weer. 43% van de betaalde investeringen zou niet op een vergelijkbare manier uitgevoerd zijn en 3% zou een minder milieuvriendelijke technologie gebruikt hebben. Deze cijfers geven de graad van additionaliteit van de premie weer. 17% van de investeringen zou echter ook zonder de premie op dezelfde manier en hetzelfde tijdstip uitgevoerd zijn. 15% zou later of meer gespreid in de tijd uitgevoerd zijn. Dus in minstens 32% van de gevallen lijkt de premie niet additioneel. 13% van de investeringen zou daarenboven een kleinere omvang gehad hebben, zodat zich ook daar maar een beperkt stimulerend effect voordeed. 91% van de investeringen van middelgrote en grote ondernemingen⁷³ bleken niet additioneel te zijn. Dat kan erop wijzen dat de premie vooral bij deze ondernemingen nauwelijks een stimulerend effect heeft.

Tabel 4 - Antwoorden van gunstig gerangschikte ondernemingen (premieaanvragen)⁷⁴

Antwoord	Kleine onderneming	Middelgrote onderneming	Grote onderneming	Totaal
Zelfde investering	1 (2%)	9 (50%)	2 (50%)	12 (17%)
Zelfde investering, maar later	2 (4%)	9 (50%)	0	11 (15%)
Investering met minder milieuvriendelijke technologie	1 (2%)	0	1 (25%)	2 (3%)
Investering met kleinere omvang	9 (18%)	0	0	9 (13%)
Geen vergelijkbare investering	31 (62%)	0	0	31 (43%)
Nog geen beslissing over investering	6 (12%)	0	1 (25%)	7 (10%)

De antwoorden van de ongunstig gerangschikte ondernemingen, die als een controlegroep kan fungeren, bevestigden dat een belangrijk aantal investeringen ook zonder ecologiepremie hebben plaatsgevonden (zie tabel 5). 55% van de investeringen waarvoor deze ondernemingen de premie aanvroegen, zijn aangevat of uitgevoerd, op dezelfde manier als zou gebeurd zijn met de ecologiepremie. 2% van de investeringen zijn later of meer gespreid in de tijd uitgevoerd. In 57% van de gevallen ontbrak dus het stimulerende effect. 3% van de investeringen vond uitvoering met een minder milieuvriendelijke technologie en 3% verkleinde de omvang van de investering. 37% van de investeringen bleven vooralsnog uit. Dat kan verschillende redenen hebben en toont niet sowieso de additionaliteit van de premie aan. Zo gaven verschillende ondernemingen aan dat zij de investering voor onbepaalde tijd uitstelden wegens de economische recessie.

⁷¹ Er is geopteerd voor de derde call van 2010 omdat dit de meest recente call was en dus de meest actuele resultaten oplevert. Bovendien was dit de eerste call waar geen premies voor zonnepanelen konden aangevraagd worden, die vroeger de meerderheid van de aanvragen uitmaakten.

⁷² Werd de investering op dezelfde manier uitgevoerd als zou gedaan zijn met de ecologiepremie of niet (latere opstart, kleiner in omvang, minder milieuvriendelijke technologie, ...)?

⁷³ Een kleine onderneming heeft minder dan 50 werkzame personen en een jaaromzet of jaarlijks balanstotaal van maximaal 10 miljoen euro. Een middelgrote onderneming heeft minder dan 250 werkzame personen en een jaaromzet van maximaal 50 miljoen euro of een jaarlijks balanstotaal van maximaal 43 miljoen euro. Een grote onderneming ressorteert niet onder één van beide categorieën.

⁷⁴ Een onderneming kan binnen een call meerdere premies aangevraagd hebben, voor verschillende technologieën.

Tabel 5 - Antwoorden van ongunstig gerangschikte ondernemingen (premieaanvragen)

Antwoord	Kleine onderneming	Middelgrote onderneming	Grote onderneming	Totaal
Zelfde investering	45 (58%)	15 (94%)	5 (19%)	65 (55%)
Zelfde investering, maar later	0	1 (6%)	1 (4%)	2 (2%)
Investering met minder milieuvriendelijke technologie	1 (1%)	0	3 (12%)	4 (3%)
Investering met kleinere omvang	0	0	4 (15%)	4 (3%)
Geen vergelijkbare investering	31 (40%)	0	13 (50%)	44 (37%)
Nog geen beslissing over investering	0	0	0	0

Een onderneming kan vaak verschillende soorten steun⁷⁵ ontvangen voor een milieuvriendelijke investering. Het is dan ook mogelijk dat het totaal van de ontvangen steunbedragen een groter stimulerend effect op de onderneming had. De combinatie van de verschillende soorten ondersteuning kan dan voor de onderneming de doorslag geven om een bepaalde milieu-investering te doen.

3.6 Conclusies

Uit de ecologiepremedossiers blijkt dat de controle door de AEO vrij summier was. Zo vroeg de AEO niet altijd facturen op vóór de uitbetaling van een eerste of tweede schijf en ontbraken soms onderbouwende documenten bij risicovolle investeringen. De dossiercontrole deed ook vragen rijzen over de uniformiteit van de dossierbehandeling door de AEO. De AIE controleert grondiger, doorgaans vóór de betaling van de (derde en) laatste premieschijf. In de EP-Calldossiers uit de periode 2007-2010 leidde haar controle tot een vrij hoog percentage terugvorderingen onder meer wegens facturen die dateerden van vóór de steunaanvraag en aanvragen die niet voldeden aan de uitbetalingsmodaliteiten. De AIE bouwt haar controle op een risicoanalyse en onderzoekt bijgevolg niet alle premiebetalingen. De aanpak van de AEO en de AIE kan dus resulteren in een premiebetaling zonder dat ook maar een factuur is voorgelegd.

Het stimulerend effect van de premie is ten slotte niet gegarandeerd. Enerzijds zijn de eisen die de premieaanvraag stelt, ontoereikend en worden ze onvoldoende gecontroleerd. Anderzijds blijkt uit een bevraging door het Rekenhof dat de ondernemingen uit de derde call 2010 de premie vaak niet nodig hebben om de investering te doen.

⁷⁵ Bv. een verhoogde investeringsaftrek, steun voor EFRO-projecten, groene waarborg PMV, premies van netbeheerders, VLIF-steun, ...

Evaluatie

Hoofdstuk

4

Een doelmatig beleid vergt een periodieke monitoring en evaluatie van de doelbereiking van de subsidie. Daarop kunnen eventuele bijsturingen steunen.

4.1 Beleidsevaluatie

In hoofdstuk 2 is al gesteld dat er geen operationele doelstellingen voor de ecologiepremie geformuleerd zijn, noch op ecologisch, noch op economisch vlak. Het is bijgevolg onmogelijk een evaluatie van de doelbereiking te maken. De driejaarlijkse evaluatie waartoe de Vlaamse overheid zichzelf heeft verbonden⁷⁶, vindt niet plaats⁷⁷. Bij de bijsturingen van de premie zijn weliswaar in beperkte mate outputresultaten gepresenteerd, o.m. over de ondersteunde technologieën, de aanvragende bedrijven, de sector waartoe die bedrijven behoren en de gespendeerde budgetten, maar die kunnen niet doorgaan voor een degelijk onderbouwde outcome-evaluatie, die het bv. ook over doelbereik of kosteneffectiviteit heeft. Het is in elk geval onduidelijk of de premie daadwerkelijk toegevoegde waarde creëert. De beperkte additiona-liteit ervan (zie 3.5) wijst er eerder op dat de ingezette middelen niet leiden tot een evenredig maatschappelijk effect.

4.2 Bijsturingen

De Vlaamse overheid houdt dus in zekere mate outputresultaten van de ecologiepremie bij, die leidden tot aanpassingen aan de regelgeving of de limitatieve technologieënlijst. Zo waren er aanpassingen om de kmo-doelgroep beter te bereiken, misbruik inzake opstal tegen te gaan of bepaalde veelgevraagde technologieën, zoals zonnepanelen, uit de technologieënlijst te verwijderen. Ook ingrijpende veranderingen vonden plaats, zoals de afschaffing van het call-systeem in februari 2011. Enerzijds is flexibiliteit voor een subsidieverlening noodzakelijk om een doelmatig subsidiebeleid te kunnen voeren, bv. de aanpassingen aan de limitatieve technologieënlijst van de ecologiepremie, anderzijds brengen ingrijpende veranderingen van het premiekader ook problemen mee, waarvoor de subsidieverlener onvoldoende aandacht heeft:

- Voortdurende veranderingen van de essentiële werking van de premie creëren onzekerheid en komen het groene investeringsbeleid van Vlaamse ondernemingen niet ten goede.
- Voortdurende aanpassingen bemoeilijken ook het werk van de Economische Inspectie en verzwaren de aanvraagmodaliteiten voor de ondernemingen.
- Sommige, vaak noodzakelijke aanpassingen van de limitatieve technologieënlijst kaderen te weinig in een breder beleidskader op lange termijn:
 - De onttrekking aan de premie van de technologieën die tot groenestroom- en warmtekrachtkoppelingcertificaten aanleiding geven, is onvoldoende onderbouwd en lijkt niet te kaderen in een duidelijke visie over de ondersteuning van dergelijke technologieën. De administratie had deze afschaffing evenmin in haar prognosecijfers ingecalculeerd.
 - Door de populariteit van de fotonvoltaïsche zonnepanelen daalde de prijs, terwijl de ecologiesteun op hetzelfde niveau bleef. De zonnepanelen namen al vanaf de eerste call van 2007 meer dan 50% van het budget van de ecologiepremie in. De steun is pas bij de derde call 2010 afgeschaft. De sterke subsidiëring, ook in de particuliere sector, zorgde ervoor dat de installatie sterk steeg. De overgang van een situatie van jarenlange *oversubsidiëring*⁷⁸ naar een sterk verminderde ondersteuning zorgde voor een onstabiele economische omgeving voor de sector van de zonnepanelen.
- De aanpassingen aan het subsidiesysteem steunden soms onvoldoende op feitelijke vaststellingen. Zo kwam de afschaffing van het callsysteem er voornamelijk onder druk van de ondernemingen zelf. Het lage slaagpercentage en het gebrek aan rechtszekerheid maakten

⁷⁶ Zie onder meer RIA bij VR 2010/1607/DOCo620.

⁷⁷ IAVA volgt wel de interne controle van het AO op. In 2008 voerde het AO in samenwerking met KPMG een risico-analyse uit specifiek voor de ecologiepremie.

⁷⁸ Door het geheel van mogelijke steunmaatregelen.

het systeem weinig populair. Een slaagkans van minder dan 50% werd door de ondernemingen en de Vlaamse overheid als problematisch beschouwd⁷⁹. Bedrijven hadden bij hun aanvraag niet de rechtszekerheid dat ze positief zouden worden gerangschikt. Het huidige systeem houdt nog altijd een onzekerheid in: aanvragen die later in het jaar plaatsvinden, kunnen een lagere of zelfs helemaal geen premie inhouden. Tabel 6 toont de slaagkansen vanaf de eerste call in 2007.

Tabel 6 – Slaagkansen van aanvragers (gebaseerd op cijfergegevens aangeleverd door AO)

CALL	Aantallen dossiers			Slaagkansen	Toegekend (x1000 euro)	Gevraagd (x1000 euro)	Voorzien budget (x1000 euro)	Gemiddelde subsidie	Aandeel Zonnepanelen
	*#	*+	*-						
2007-EP-1	243	243	0	100%	24.989	24.989	25.000	102.836	16,01% (4Meuro)
2008-EP-1	251	251	0	100%	21.640	21.640	25.000	86.213	46,49% (10,1Meuro)
2008-EP-2	180	180	0	100%	11.581	11.581	25.000	64.341	31,21% (3,6Meuro)
2008-EP-3	143	143	0	100%	17.380	17.380	25.000	121.539	23,04% (4Meuro)
2009-EP-1	390	256	134	65,64%	39.670	78.154	40.000	154.960	79,18% (31,4 Meuro)
2009-EP-2	545	411	134	75,41%	58.826	111.105	60.000	143.127	79,74% (46,9 Meuro)
2009-EP-3	596	307	289	51,51%	61.383	107.058	61.386	199.945	41,32% (25,4 Meuro)
2010-EP-1	312	124	188	39,74%	41.793	70.597	41.793	337.036	52,88% (22,1Meuro)
2010-EP-2	333	136	197	40,84%	38.361	67.401	38.617	282.063	3,13% (1,2Meuro)
2010-EP-3	229	64	165	27,95%	36.549	102.806	38.207	571.074	0%
2011-EP-PLUS ⁸⁰	182	135 beslist	47 onbeslist	100%	15.607	15.607	71.600	85.753	0%

* (#) ontvankelijk, (+) positief, (-) negatief Meuro = miljoen euro

De bovenstaande tabel staat een aantal vaststellingen toe:

- Vanaf de eerste call in 2009 daalden de slaagkansen tot 66% door de grote toestroom van aanvragen en de bijhorende stijging van de subsidievraag (x 4,5), grotendeels veroorzaakt door aanvragen om plaatsing van zonnepanelen (79% van het budget).
- De slaagkansen daalden een tweede keer bij de derde call van 2009 (van 75% tot 52%). Toen bevond de administratie minder dossiers gunstig (-25%), ondanks een gelijkblijvend budget. Vooral aanvragen voor 23 biogasinstallaties (voor meer dan 20 miljoen euro) verklaren deze evolutie⁸¹. Dat leverde wel hogere subsidiebedragen per dossier op.
- De daaropvolgende daling (van 52% tot 40%) is grotendeels te wijten aan de daling van het voorziene budget met 30%.
- Ook bij de derde call in 2010 daalden de slaagkansen (tot 28%). De administratie keurde bijzonder weinig dossiers goed wegens de plotse toestroom aan aanvragen voor oplaadpanelen voor elektrische of hybride voertuigen (9,5 miljoen euro).

⁷⁹ Bij beursaanvragen beschouwt het FWO 30% slaagkans als de kritische succesgrens.

⁸⁰ Stand van zaken op 17 januari 2012.

⁸¹ Het gaat om de productie van energie (WKK/elektriciteit) door anaerobe fermentatie van afval of biomassa. De milieu-inspectie stelde bij 81% van de gecontroleerde installaties overtredingen op de milieuregeling vast.

- Bij EP-Plus stortte de vraag in, voornamelijk wegens het wegvallen van de technologieën die in aanmerking komen voor groenestroom- of warmtekrachtkoppelingcertificaten.

De redenen voor de daling van de slaagkansen lagen dus enerzijds in de plotse populariteit van bepaalde technologieën, en anderzijds in de daling van de voorziene budgetten. De opkomst van enkele technologieën (zonnepanelen, biogasinstallaties en laadpalen) heeft grote delen van het budget opgeslorpt. Dat kan enerzijds wijzen op onvoldoende kennis van de technologie en de markt, maar anderzijds heeft de Vlaamse overheid niet altijd tijdig ingegrepen om de slaagkansen hoog te houden⁸². Onvoldoende aandacht voor de budgetten en de markt van te ondersteunen technologieën kan ook het EP-Plus-systeem onder druk zetten. In tegenstelling tot bij het callsysteem, zullen daarbij arbitraire keuzes nodig zijn. Latere dossiers zullen dan immers minder of geen steun ontvangen.

Uit de enquête blijkt dat 44% van de ondernemingen het nieuwe subsidiesysteem (EP-Plus) wel degelijk een verbetering vinden, dankzij de grotere transparantie en objectiviteit ervan. 22% vindt het nieuwe systeem dan weer geen verbetering wegens even arbitrair. 27% had geen mening en voor 7% hebben beide systemen voor- en nadelen.

4.3 Evaluatie van de crisismaatregelen

De administratie heeft niet nagegaan wat de effecten waren van de ingevoerde versoepelingsmaatregelen⁸³ naar aanleiding van de financieel-economische crisis. Het is onduidelijk of deze aanpassingen invloed hadden op het investeringsgedrag van de ondernemingen. Niettegenstaande de budgettaire consequenties van de maatregelen, ging geen aandacht naar de gevolgen ervan. Uit de enquête van het Rekenhof blijkt dat de crisismaatregelen volgens 49% van de ondernemingen geen invloed hadden op hun beslissing de ecologiepremie aan te vragen. Volgens 32% hadden de maatregelen wel enige invloed op hun beslissing, voor 19% waren ze van doorslaggevend belang. Bij de gunstig gerangschikte bedrijven hadden de crisismaatregelen een grotere invloed op de investeringsaanvraag. 39% van deze bedrijven achtten de maatregelen van doorslaggevend belang (tegenover 9% van de ongunstig gerangschikte bedrijven). Voor 18% hadden ze geen belang (tegenover 65% bij de ongunstig gerangschikte bedrijven).

4.4 Evaluatie van de methodologie

De Vlaamse overheid liet in 2010-2011 een evaluatiestudie⁸⁴ uitvoeren van de methodologie in het kader van de ecologiesteunverlening. Deze studie heeft geleid tot een aantal verbeterpunten:

- *Generieke doelstellingen*

De studie gaf aan dat de ondersteuning van meer procesgeïntegreerde maatregelen en meer vrijheid voor de bedrijven in hun investeringskeuze aangewezen was. De Vlaamse Regering heeft in haar besluit tot toekenning van steun aan ondernemingen voor strategische ecologie-investeringen daarom de steun aan generieke doelstellingen opgenomen.

⁸² De plaatsing en het gebruik van zonnepanelen zijn jarenlang overgesubsidieerd.

⁸³ De verhoging van de eerste betalingsschijf van 30% naar 50% en de verlenging van de investeringstermijn van drie naar vijf jaar (zie het besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009).

⁸⁴ Evaluatie methodologie voor het samenstellen van de LTL in het kader van de ecologiesteunverlening, 30/06/2011, Tritel.

- *Kosteneffectiviteit*
Met een monetaïsering van de milieu-impact moet het volgens de studie mogelijk zijn de kosteneffectiviteit van de premie na te gaan, m.a.w. de ingezette middelen en hun milieu-impact af te wegen. Dat zou echter bijkomend studiewerk door de VITO vergen.
- *Levenscyclusanalyse en incalculatie van neveneffecten*
De studie toonde aan dat het in rekening brengen van de volledige levenscyclus van een technologie (inclusief productie- en afvalfase) en van een aantal belangrijke milieu-neveneffecten de milieuscore van een technologie kunnen beïnvloeden.
- *Langetermijndoelstellingen*
De studie pleitte voor een aansluiting van de premie op de milieudoelstellingen op lange termijn. Overleg tussen het AO en het departement Leefmilieu, Natuur en Energie leverde op dit vlak echter nog niets op.

4.5 Conclusies

Een doorgedreven evaluatie van de ecologiepremie vond nog niet plaats. Zij is ook niet mogelijk bij gebrek aan bruikbare doelstellingen. De veelvuldige bijstellingen op grond van outputresultaten en budgettaire noodzaak, waren dan ook soms onderhevig aan tekortkomingen. Aanpassingen aan het premiekader creëerden onzekerheid bij de doelgroep en stoelden niet altijd op feitelijke vaststellingen. De Vlaamse overheid liet ten slotte na de effecten van de tijdelijk ingevoerde crisismaatregelen na te gaan.

Algemene conclusies

Hoofdstuk

5

Hoewel de ecologiepremie een economische maatregel met een sterke milieugerelateerde impact is, werd het beleidskader ervan onvoldoende onderbouwd met meetbare economische en ecologische operationele doelstellingen. Het gebrek aan dergelijke doelstellingen maakt het moeilijk te evalueren in welke mate de premie bijdraagt tot de toepasselijke Vlaamse, nationale en Europese beleidsdoelstellingen.

Ondanks de uitvoering van simulaties door de Vlaamse overheid bleken deze soms te beperkt om de budgettaire noden van de premie precies in te schatten. Dat heeft, mede door de economische context, geleid tot veel fluctuaties en noopte tot verscheidene aanpassingen aan het juridische kader, zoals wijzigingen van de gehanteerde toekenningsvoorwaarden of van de keuze van ondersteunde technologieën. Zowel de kredieten als de besteding ervan varieerden dan ook sterk in de tijd, zowel over de jaren heen als binnen één begrotingsjaar.

De veelvuldige aanpassingen aan het premiekader onder budgettaire en economische druk beïnvloedden de kansen van de steunaanvragende ondernemingen op effectieve steunuitbetaling en ondergroeven zodoende de voorspelbaarheid van het regelgevend kader van de ecologiepremie.

De beleidsuitvoering heeft de klemtoon gelegd op snelheid en automatisering, wat ten dele ten koste ging van controle. De controle door de Afdeling Economische Ondersteuning van het Agentschap Ondernemen in de eerste fasen van de premiebetaling verliep dan ook summier. Zij behandelde de premiedossiers niet altijd uniform en betaalde de eerste premieschijven soms uit zonder voldoende onderbouwing met facturen of documenten. Voor de saldobetaling evalueerde de Afdeling Inspectie Economie van het Agentschap Ondernemen weliswaar een selectie van premies grondiger, wat in de periode 2007-2010 aanleiding gaf tot veel terugvorderingen, onder andere door vroegtijdige facturaties en niet nagekomen uitbetalingsmodaliteiten.

Uit een bevraging door het Rekenhof van ondernemingen uit de derde call 2010 met het oog op de beoordeling van het stimulerend karakter van de maatregel, bleken de volgende resultaten: 32% van de aanvragen van de ondernemingen die de premie ontvingen, zouden ook zonder de premie uitgevoerd zijn; 57% van de aanvragen van de ondernemingen die de premie aanvroegen, maar niet ontvingen, werden inmiddels toch uitgevoerd.

Een outcome-evaluatie van de premie door de Vlaamse overheid vond tot op heden niet plaats.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

6

- Het is aangewezen dat de Vlaamse Regering de strategische doelstellingen vertaalt in operationele doelstellingen, zowel op economisch vlak (concurrentiepositie, doelgroep, ...) als op ecologisch vlak (milieu- en energiedoelstellingen).
- Het bereiken van die doelstellingen dient periodiek te worden geëvalueerd.
- Het verdient aanbeveling dat de Vlaamse Regering bijstellingen van het beleid grondig onderbouwt en deze kadert in een langetermijnvisie. De limitatieve technologieënlijst dient bij onevenwichten snel en flexibel te worden aangepast.
- De Vlaamse overheid kan de frequentie van de aanpassingen aan de ecologiepremie-regelgeving temperen door meer volledige modellen te hanteren voor de inschatting van de budgettaire weerslag van mogelijke aanpassingen van de toekenningsvoorwaarden en premiemodaliteiten.
- Het verdient aanbeveling meer aandacht te besteden aan het stimulerend effect van de premie. De administratie moet nauwkeuriger omgaan met de gestelde eisen bij de premie-aanvraag.
- Het Hermesfonds dient in zijn jaarverslagen meer exhaustief en uniform te rapporteren over de kredietvorming en het kredietverbruik voor de ecologiepremie.
- De afdeling Economisch Ondersteuningsbeleid van het Agentschap Ondernemen moet de subsidieaanvragen meer uniform behandelen en minimale verantwoordingseisen hanteren voor de uitbetaling van de ecologiepremieschijven.

Reactie van de minister

Hoofdstuk



De minister-president en Vlaams minister van Economie heeft op 30 oktober 2012 gereageerd op het ontwerpverslag van de audit (zie bijlage 1). Hij stelde dat in het rapport onvoldoende rekening is gehouden met het antwoord van het AO op deze audit. De minister maakte in zijn antwoord de volgende opmerkingen, die grotendeels gelijklopen met de opmerkingen van het AO:

1. De ecologiesteun is in de eerste plaats een economische maatregel en heeft slechts op secundair niveau een ecologische doelstelling. De operationalisering van de doelstellingen acht de minister-president niet realistisch.
2. De huidige steunregeling is steeds positief voor het milieu, aangezien via de BBT-studies de performantste technologieën op de limitatieve technologieënlijst staan. Deze lijst wordt regelmatig bijgestuurd.
3. Het is correct dat de Vlaamse overheid de frequentie van de aanpassingen aan de ecologiepremieregeling moet temperen. Dat is echter moeilijk te bereiken door het hanteren van vollediger simulatiemodellen: simulaties zijn altijd maar een benadering van de economische realiteit.
4. De wijziging van de spelregels van de ecologiepremie zorgen niet voor de vermindering van de voorspelbaarheid van de maatregel. De voorspelbaarheid voor de aanvrager is door de aanpassing groter geworden omdat het slaagpercentage vóór de aanpassing was gedaald tot 28%.
5. De controle op de ecologiesteun zit inderdaad vooral bij de uitbetaling van de derde schijf. Sinds meer dan een jaar is beslist om de controle bij de uitbetaling van de eerste en tweede schijf aan te scherpen.
6. Het stimulerend effect van een maatregel is moeilijk te controleren. Het Rekenhof trekt sterke conclusies uit de resultaten van een bevraging die in geen enkel opzicht representatief is.

De minister ging niet in op de aanbevelingen over de periodieke evaluatie van de premie (tweede aanbeveling), de onderbouwing van de veelvuldige bijstellingen (derde aanbeveling) en de financiële rapportering (zesde aanbeveling).

Het Rekenhof wenst de volgende kanttekeningen te plaatsen bij de opmerkingen van de minister en het AO:

1. De ecologiepremie wordt voorgesteld als een hoofdzakelijk economische maatregel, niet-tegenstaande zij in tal van milieugerelateerde beleidsdocumenten is opgenomen. Het is wellicht niet eenvoudig om de strategische doelstellingen verder te operationaliseren, maar wel noodzakelijk, onder meer om de effecten van de maatregel te evalueren.
2. Het Rekenhof twijfelt er niet aan dat de limitatieve technologieënlijst performante technologieën bevat. Het flexibel aanpassen van de technologieënlijst blijft echter een aandachtspunt (cf. de laattijdige uitsluiting van de zonnepanelen).
3. Het Rekenhof gaat akkoord met de noodzaak van een flexibel instrument, maar is van oordeel dat het aanbeveling verdient de grote bijstellingen van het beleid grondiger te onderbouwen (zie 4.2) en deze te kaderen in een langetermijnvisie. Wat de inschatting van de budgettaire weerslag van mogelijke aanpassingen betreft, moet nauwkeuriger worden omgegaan met het gegeven cijfermateriaal. Het voorbeeld van de simulaties m.b.t. het EP-Plus-systeem (zie 2.2) wijst op de noodzaak daarvan.
4. Vaak wijzigende spelregels verminderen volgens het Rekenhof wel degelijk de voorspelbaarheid of investeringstype x of y nog in aanmerking zal komen voor steun. Zodra een type investering onder de nieuwe regeling valt, is de voorspelbaarheid dat een premie wordt ontvangen, wel hoger. Maar, zoals aangetoond in punt 4.2, kan het EP-Plus-systeem

bepaalde problemen kennen - net zoals het EP-Call-systeem -, die ervoor zorgen dat het systeem onder druk komt te staan. In tegenstelling tot bij het callsysteem zullen daarbij echter arbitraire beslissingen moeten worden genomen, waarbij latere dossiers minder of geen steun zullen ontvangen.

5. Het Rekenhof bevestigt dat er sedert vorig jaar, naar aanleiding van een fraudegeval, sprake is van een verscherpte controle. Het blijft evenwel voorstander van het zoeken naar een beter compromis tussen klantvriendelijkheid en een verantwoorde uitbetaling van de eerste, vaak aanzienlijke, subsidieschijven.
6. De aandacht voor het stimulerend effect van de maatregel is om verschillende redenen nodig (regelgeving, brief Europese Commissie, doelmatigheid). Als het stimulerend effect niet aanwezig is, kunnen de overheidsmiddelen immers beter op een andere wijze worden ingezet, die ze een groter resultaat garandeert. Er is bij de bevraging door het Rekenhof bewust geopteerd voor de derde call van 2010. Dat was de recentste call en leverde dus de meest actuele resultaten op. Bovendien was het de eerste call waarbij geen premies voor zonnepanelen konden worden aangevraagd, die vroeger de meerderheid van de aanvragen uitmaakten. Het lage slaagpercentage in deze derde call is in dit opzicht niet relevant: beide groepen, zowel de geslaagden als de niet-geslaagden, werden immers volledig bevraagd. Daarna werd voor beide groepen apart gerapporteerd. Om al deze redenen is het Rekenhof van oordeel dat de uitgevoerde bevraging wel bruikbare resultaten oplevert.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Antwoord van de Vlaamse minister van Economie

Brussel, 30 oktober 2012

Betreft: Audit ecologiepremie

Geachte Voorzitter,

Op 3 oktober ontving ik het ontwerpverslag met betrekking tot de ecologiepremie.

U vraagt mij binnen de termijn van een maand mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen mee te delen. Hieronder vindt u mijn reactie.

Vooreerst ben ik verrast dat het Rekenhof stelt dat met de reactie van het Agentschap Ondernemen werd rekening gehouden bij de opmaak van het ontwerpverslag dd. 2 oktober 2012. Een lezing van voorliggende tekst toont aan dat met de meeste van de bemerkingen en verduidelijkingen geen rekening gehouden werd. Ik zou daarom in de eerste plaats willen vragen om deze reactie toch opnieuw te willen bekijken.

In het ontwerpverslag wordt in de eerste plaats gewezen op het ontbreken van strategische en operationele doelstellingen. Zoals u weet is de ecologiesteun een economische maatregel die erop gericht is om bedrijven er toe aan te zetten om het productieproces milieuvriendelijk en energiezuinig te organiseren. De doelstelling is dus om het concurrentiële nadeel weg te werken van investeringen die duurder zijn dan de norm. Competitiviteit kan wel gemeten worden, maar de bijdrage van de ecologiepremie daarbij aflijnen is niet realistisch. Ik heb wel voor de secundaire (ecologische) doelstelling eerder al opdracht gegeven om de ecologische impact van een technologie te standaardiseren. Op die manier zou *posteriori* kunnen opgelijst worden in welke mate de ecologiesteun heeft bijgedragen tot de vermindering van de CO₂-uitstoot. Zelfs een operationalisering van deze secundaire doelstelling bleek niet mogelijk, omdat die afhankelijk is van de implementatie van de investering in de specifieke bedrijfs-economische context (grootte van de investering, benuttingsgraad, etc.). Een geval per geval meting is administratief en economisch niet te verantwoorden. Deze aanbeveling is daarom niet realistisch.

Ik wil wel benadrukken dat de huidige steunregeling altijd positief is voor het milieu en het energieverbruik omdat de technologieën die voorkomen op de limitatieve technologieënlijst gebaseerd zijn op de sectorale BBT-studies wat betekent dat het om de meest performante technologieën gaat die op dit ogenblik op de markt zijn en waarbij dan ook de hoogst mogelijke impact op het milieu en energiebesparing kan bereikt worden. De taak van de overheid is beperkt tot de oplijsting van wat verder gaat dan de norm en de bepaling van de meerkost. Of de markt vervolgens investeert, is moeilijk te voorspellen. Uiteraard betreft het steeds technologieën die door marktspelers worden aangekaart. De aanbeveling om de lijst regelmatig bij te sturen, wordt dus gevolgd. De suggestie om de steun voor bepaalde technologieën regelmatig bij te sturen in functie van het gewenste beleid, kan slechts ten dele worden gevolgd, omdat de keuze van de technologieën en de berekening van de meerkost gebaseerd zijn op objectieve berekeningen. Afwijkingen van het MIRA-T rapport is wel mogelijk. Zo heeft de Vlaamse Regering recent beslist om bijvoorbeeld meer aandacht te geven aan energiebesparende maatregelen, wat niet rechtstreeks door het MIRA-T rapport is gevat.

Ik heb begrip voor de aanbeveling dat de Vlaamse overheid de frequentie van de aanpassingen aan de ecologiepremieregelgeving moet temperen. Dat dit door 'meer volledige modellen te hanteren voor de inschatting van de budgettaire weerslag van mogelijke aanpassingen van de

toekenningsvoorwaarden en premiemodaliteiten' kan bereikt worden, betwijfel ik. De markt en de economie zijn moeilijk voorspelbaar. Het klopt alleszins dat ecologiesteunregelgeving meermaals werd herzien en aangepast omwille van diverse redenen:

- Budgettaire ontsporingen. Omwille van het feit dat de vraag naar steun groter was dan het aanbod en de steunregeling in 2005 en 2006 ernstig ontspoorde werd vanaf oktober 2007 overgegaan naar een gesloten budgettair systeem met een oproep met wedstrijdformule. Dit systeem liep tot januari 2011. In deze periode werden in totaal 10 calls succesvol georganiseerd.
- Op vraag van de sociale partners. Naar aanleiding van de verzuchtingen van het VESOC werd afgestapt van de oproep met wedstrijdformule omwille van de lage slaagkans. In de laatste call bedroeg de slaagkans om in aanmerking te komen voor een ecologiepremie immers slechts 28%.
- Onder druk van de algemene economische en financiële toestand werd het noodzakelijk geacht de regelgeving een aantal malen bij te sturen en te versoepelen.

In het verslag wordt gesteld dat door de spelregels zo vaak te wijzigen de voorspelbaarheid van de maatregel vermindert. Dat laatste klopt mijns inziens niet: de voorspelbaarheid voor de aanvrager is er door de aanpassing groter geworden omdat het slaagpercentage voor de aanpassing gedaald was tot 28%.

In het ontwerpverslag wordt vervolgens ingegaan op het feit dat bij elke aanpassing van de regelgeving, simulaties worden uitgevoerd die de budgettaire noden zelden correct voorspelden. Die analyse is correct. Simulaties zijn immers altijd slechts een benadering van de economische realiteit die complex en onvoorspelbaar is en moeilijk in een simulatie te vatten is. Het inschatten van de budgettaire implicaties van een wijziging aan de steunmaatregel blijft dan ook een moeilijke oefening en blijft vaak een 'trial and error' verhaal wat nieuwe bijsturingen noodzakelijk maakt om vraag naar en aanbod van steun in evenwicht te brengen.

De controle op de ecologiesteun zit inderdaad vooral bij de uitbetaling van de derde schijf. Bij de opstart van de 'ecologiepremie nieuwe stijl' werd tegemoetgekomen aan de verzuchtingen van het bedrijfsleven, door middel van een snelle dossierafhandeling en uitbetaling van de ecologiepremie. Zo kon de steun door de onderneming worden aangewend bij de financiering van haar investeringsproject in niet evidente economische tijden. Sinds meer dan een jaar heb ik beslist de controle door de dossierbehandelaar binnen de Afdeling Economisch Ondersteuningsbeleid bij de uitbetaling van de eerste en tweede schijf aan te scherpen en dit voor alle te behandelen dossiers. De controle bij uitbetaling van de eerste schijf bestaat er in dat een extra bewijs wordt gevraagd dat de investeringen gestart zijn (normaal gezien is dit een factuur of een uittreksel uit de boekhouding). Bij de controle op de tweede schijf moet effectief aangetoond worden dat 60 of 70% van de investering al is gebeurd (ook hier gaat het om facturen en dergelijke). Dit betekent dat naast de controle die de Afdeling Inspectie Economie op basis van de eigen risicoanalyse doet in het kader van de saldering van een dossier, de Afdeling Economisch Ondersteuningsbeleid de controle bij de besluitvorming en de uitbetaling van in het bijzonder de eerste schijf van de steun verstrengd heeft voor alle dossiers.

Omdat het verslag stelt dat niet alle dossiers op een gelijkaardige manier worden behandeld, heb ik de interne richtlijnen ter zaken opgevraagd en zal ik deze bijsturen indien nodig.

Het stimulerend effect van elke steunmaatregel tenslotte, is moeilijk te controleren. In principe wordt de steun enkel gegeven voor een bepaald percentage van de meerkost ten opzichte van een investering die standaard is. Door de combinatie van deze steun met ondersteuningsvormen van hernieuwbare energie was de stimulering echter te groot en daarom werd de cummul van de beide instrumenten verboden. Ik vind het wel dat het Rekenhof sterke conclusies trekt uit de resultaten van een bevraging die in geen enkel opzicht representatief kan genoemd worden. Ook daarin treedt de reactie van het Agentschap Ondernemen bij.

Ik hoop dat u mijn opmerkingen bij het ontwerpverslag in goede orde ontvangt en blijf graag bereid tot verdere toelichting.

Met veel hoogachting

Kris Peeters

Minister-president van de Vlaamse Regering



DRUK

Albe De Coker

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be