

Briefadvies

BVR ondernemingssteun recyclagehub

Briefadvies van 2 juni 2021 over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de regels voor de toekenning van steun aan ondernemingen om materiaalkringlopen te sluiten

Datum van goedkeuring 2/06/2021

Volgnummer 2021 | 014

Coördinator + e-mailadres Pieter Noens, pieter.noens@minaraad.be

Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 bus 15
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Mevrouw Zuhail Demir,
Vlaams minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en
Toerisme
Martelaarsplein 7
1000 Brussel

Uw bericht van

17 mei 2021

Uw kenmerk

//

Datum

2 juni 2021

Ons kenmerk

01/2021/K2/179

Contact

pieter.noens@minaraad.be

Telefoon

0491 96 69 19

Mevrouw de minister,

Op 17 mei 2021 ontving de Minaraad de adviesvraag “*BVR ondernemingssteun recyclagehub*”. Er is nog geen principiële regeringsbeslissing over het dossier, maar om de nodige vaart te maken – een aantal projecten zouden reeds in de *pipeline* zitten – en omwille van de vereiste tot het doorvoeren van een consultatieproces, vroeg u aan de Minaraad om met spoed advies te willen geven.

De rechtsgrond voor het ontwerpbesluit wordt gevonden in het Materialendecreet (het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen), artikel 15, eerste lid, 1°. Belangrijk is ook dat een en ander zich afspeelt binnen de contouren van de [Algemene Groepsvrijstellingsverordening](#) (verordening 651/2014 van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun met de interne markt verenigbaar worden verklaard, hierna AGVV).

De Minaraad ondersteunt dit nieuwe steunmechanisme in het kader van het Relanceplan “Vlaamse Veerkracht”, waarmee de Vlaamse Regering invulling wil geven aan de beleidsambitie om Vlaanderen uit te bouwen tot recyclagehub. De Raad meent dat Vlaanderen inderdaad belangrijke troeven in handen heeft om deze ambitie waar te maken: ons Gewest is reeds een van de koplopers in Europa op het vlak van sortering en selectieve inzameling, de nodige kennisbasis en innovatieve bedrijven zijn aanwezig, en onze gunstige geografische ligging met de bijhorende maritiem-logistieke industriële clusters kunnen in deze worden uitgespeeld. Het voorgestelde steunmechanisme kan hier volgens de Raad een betekenisvolle bijdrage toe leveren.

De Raad vraagt om de macro-effecten van deze steunregeling op te volgen (bv. algemene milieuwinst, bijdrage tot de circulariteit van de Vlaamse economie, verankering van bedrijfsactiviteiten en bijhorende tewerkstelling, ...) en hierover te rapporteren. Van zodra duidelijk wordt dat deze steunregeling de beoogde resultaten oplevert, vraagt de Raad wel om zicht te bieden op een mogelijk vervolgverhaal en om hieraan tijdig vorm te geven. Naast het effectieve karakter is een belangrijk kenmerk van een adequate steunregeling namelijk dat zij in de tijd niet langer, maar ook niet korter, dan nodig wordt aangehouden. Een gedegen monitoring en blijvende marktverkenning vormen ook in deze context belangrijke elementen.

Artikel 1 van het ontwerpbesluit geeft een definitie van het begrip “*onderneming*”. Gezien hun rol op vlak van het beheer van huishoudelijk afval vraagt de Raad om na te gaan of ook lokale

besturen verantwoordelijk voor afvalbeheer, zoals bijvoorbeeld afvalintercommunales, in aanmerking komen voor relancesteun in kader van deze regeling.

Naast het belang van het tijdsperspectief hecht de Raad ook belang aan complementariteit met verwante steunmechanismen. Artikel 5 van het ontwerpbesluit laat niet toe dat de steun wordt gecombineerd met de steun die door Vlaio wordt verleend in het kader van strategische ecologiesteun, dit om te vermijden dat eenzelfde investering dubbel zou gesubsidieerd worden. De Raad ondersteunt dit gezonde financieringsprincipe, maar vraagt bovendien om te waken over de nodige complementariteit tussen de verschillende steuninstrumenten die in deze context aan de orde kunnen zijn. De Raad vraagt om de aanpak daartoe in het dossier te verduidelijken en hierbij met name de mogelijke productieve relaties te verkennen met de geplande inzet van relancemiddelen voor de Vlaanderen-Circulair-werkagenda's "*circulair bouwen*" en "*circulaire maakindustrie*".

Artikel 12 van het ontwerpbesluit bepaalt dat milieu-investeringen voor steun in aanmerking komen als ze aan één van de volgende voorwaarden voldoen: 1° ze beogen de verwerking van asbesthoudend afval; 2° ze beogen de recyclage of voorbereiding op recyclage van afvalstoffen; 3° ze bevorderen de inzet van recyclaten in het productieproces. Overeenkomstig de AGVV kan de steun "*enkel worden toegekend voor de recycling van door andere ondernemingen geproduceerd afval*". De Raad vindt het positief dat in de punten 2° en 3° van dit artikel de op recyclage gerichte *scope* niet beperkt wordt tot de tijdens de marktverkenning in beeld genomen stromen (i.e. matrassen, luiers, textiel en kunststoffen/verpakkingen). Door de open formulering wordt de nodige ruimte gelaten om ook beloftevolle nieuwe initiatieven te kunnen betrekken in deze steunregeling. De Raad verwijst hierbij naar diverse recente Europese ontwikkelingen inzake circulaire economie, waarop met beloftevolle projecten kan worden ingespeeld.

In artikel 16 van het besluit wordt een minimum investeringsbedrag van € 1 000 000 vooropgesteld om in aanmerking te komen voor steun. Er zijn twee redenen waarom het vermelden van dit minimumbedrag onnuttig is of zelfs een negatief effect zou kunnen hebben. Ten eerste heeft de minister bij elke *call* het recht om dit bedrag te wijzigen en lijkt het erop dat die € 1 000 000 slechts indicatief is. Ten tweede is € 1 000 000 een zeer hoog bedrag. Zeker voor kleine en middelgrote bedrijven is een dergelijke som onmogelijk om, zelfs met subsidies, te financieren. Meer en kleinere bedragen zou resulteren in meer initiatieven en een versnelling van de transitie naar een circulaire economie.

Artikel 21 omschrijft de dimensies op basis waarvan de ontvankelijke steunaanvragen beoordeeld zullen worden. Deze betreffen de "*impact op het milieu*", de "*maturiteit*", de "*kwaliteit*" en de "*graad van relevantie*" van de beoogde investering. In de artikelsgewijze toelichting wordt voor elk van deze dimensies een reeks criteria meegegeven.

Voor de dimensie "*impact*" gaat het om "*circulaire economie impact*", "*recyclage percentage of inzetten van recyclaten*" en "*milieu-impact*". Het komt de minister toe om de nadere inhoud en wegingsfactoren van deze criteria te omschrijven. Het spreekt voor zich dat de Minaraad veel belang hecht aan de milieudimensie, t.z. de impacts die een investeringsproject kan genereren. Hieraan een passend gewicht verlenen bij de globale weging, strookt met het uitgangspunt van "*een substantiële milieuwinst in verhouding tot de verleende ondersteuning*". Naast het gewicht is uiteraard ook de manier waarop een factor wordt berekend bepalend voor de uiteindelijke score.

Wat de milieu-impact betreft, vindt de Raad het belangrijk om naast een territoriaal (bv. vermindering restafval in Vlaanderen, ontgiften van materiaalkringlopen, ...) ook een mondiaal

perspectief te hanteren (bv. vermindering koolstof- en materialenvoetafdruk, behoud van biodiversiteit, vermindering van de uitvoer van vervuilde stromen, ...). De Raad ondersteunt dan ook de elementen in het dossier die erop wijzen dat er tijdens de beoordeling inderdaad een breed perspectief zal worden aangehouden (bv. de verwijzing naar de doelstelling om de materialenvoetafdruk te doen afnemen, ...). De Raad vraagt wel dat de administratieve lasten hiermee verbonden beperkt blijven.

Als onderdeel van de Vlaamse bijdrage tot het Federaal Plan voor Herstel en Veerkracht zou dit steunmechanisme in zijn totaliteit (dus niet alleen op het niveau van de afzonderlijke projecten waaraan steun zal worden verleend) getoetst moeten zijn op het naleven van het beginsel “*geen ernstige afbreuk doen aan*” (“*do no significant harm*”, hierna DNSH). Deze taak wordt opgenomen door het Federaal Planbureau. De Raad verwijst in dit verband naar zijn recente [briefadvies](#) over DNSH. Om een beter zicht te krijgen op de mogelijke milieudoorwerking van dit steunmechanisme, vraagt de Raad om de resultaten van deze toetsing toe te voegen aan het dossier. Ook – en belangrijker – vraagt de Raad om na te gaan of toetsingselementen van DNSH (impact op klimaat, impact op circulaire economie – met aandacht voor primaire directe en indirecte effecten, het voorkomen van mogelijke “*lock in*” ..., impact op biodiversiteit, op watergebruik, ...) geen bijkomende aanknopingspunten kunnen bieden voor het beoordelen van de milieu-impact van de individuele projectvoorstellen.

De Minaraad vraagt om te verduidelijken hoe OVAM de criteria m.b.t. de “*maturiteit*” van de investering zal beoordelen. In het bijzonder in het kader van het aantrekken van innovatieve recyclagetechnologieën, kunnen deze criteria een ernstige belemmering vormen. Nochtans zijn het deze innovatieve investeringen die nodig zullen zijn om een echt circulair ecosysteem te ontwikkelen. Er is bovendien een zekere overlapping tussen de criteria voor “*maturiteit*” en die voor de dimensie “*kwaliteit*”. Deze overlapping kan tot verwarring leiden en/of tot teveel gewicht van bepaalde criteria (“*Project organisatie en planning*” versus “*Kwaliteit van de organisatie*”, “*Technologische maturiteit*” versus “*Kwaliteit van de strategie, van het operationele plan*”).

Op grond van artikel 22 wordt er evenveel gewicht toegekend aan de dimensie “*relevantie*” als aan de drie andere dimensies samen. In deze dimensie wordt, aldus de regeringsnota, op volgende criteria beoordeeld: “*hefboomeffect van de steun op het project (additionaliteit)*”, “*bijdrage aan het Vlaamse beleid en de recyclageketens*” en “*bijdrage aan de Vlaamse economie en maatschappij*”. In dit verband verwijst de Raad naar het recente [VLEVA-Minaraad-webinar over het EU-actieplan Circulaire Economie](#), waarin vastgesteld werd dat we ons met Vlaanderen in een fase van opschaling van de transitie naar een circulaire economie bevinden. De Raad vraagt dan ook om bij de beoordeling van een projectvoorstel ook voldoende het opschalingspotentieel en multiplicatoreffect ervan in rekening te brengen. Vanuit deze optiek steunt de Raad ook de in artikel 25 opgenomen afwijkingmogelijkheid voor milieu-investeringen met een “*strategische relevantie*” voor het Vlaamse Gewest.

Aangezien de diverse criteria gegroepeerd zijn in vier dimensies, is het logisch dat men naast de berekening van de totaalscore over de vier dimensies heen, ook een minimumscore oplegt voor elk van de dimensies apart. Zo wordt voorkomen dat een project dat niet voldoet op één van de dimensies toch wordt meegenomen. De vereiste score voor de vier dimensies samen ligt dan normaalgezien hoger dan die voor de afzonderlijke dimensies, bv. min. 50 op elke dimensie apart en min. 60 op alle dimensies samen.

Als de Vlaamse Regering Vlaanderen daadwerkelijk wil uitbouwen tot een “*circulaire hub*”, dan is er meer nodig dan alleen aandacht voor recyclage. In zijn [recente advies over het](#)

[Materialendecreet](#) (§3) begroette de Minaraad het voornemen van de Vlaamse Regering om Vlaanderen uit te bouwen tot een “*circulaire hub*”. De transitie naar een circulaire economie betreft evenwel meer dan recyclage alleen: die transitie vereist ook een herdenken van waardenketens en producten en van de manieren waarop deze invulling geven aan diverse behoeften (cf. de notie “*behoefte systemen*”). In het bijzonder bij duurzame “*technische*” producten (i.e. met een levensduur > 2 jaar) zijn er diverse, aan recyclage voorafgaande circulaire handelingen/“*strategieën*” mogelijk (dematerialisatie, deelmodellen, hergebruik, herstel, remanufacturing, ...), die meer onder de noemer van preventie of hergebruik te plaatsen vallen en dus in principe een grotere milieu- en gezondheidswinst in zich dragen, naast tal van socio-economische opportuniteiten. De Raad ziet hiervoor in Vlaanderen diverse bemoedigende beleidsontwikkelingen (opmaak van de Vlaamse *Roadmap* Circulaire Economie en bijhorende werkagenda’s, ontwikkeling CE-monitor, ...) en pleit er dan ook voor om de dimensie “*relevantie*” en het criterium “*strategische relevantie*” mede in dit licht op te vatten en te doen beoordelen.

Met vriendelijke groeten,

i.o. voor Piet Vanden Abeele,
Voorzitter 2021