Vlaamse Regering

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE en TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de regels voor de toekenning van steun aan ondernemingen om materiaalkringlopen te sluiten (VV125)

- **Definitieve goedkeuring**

Samenvatting

In het kader van het Relanceplan van de Vlaamse Regering "Vlaamse Veerkracht", werd voorzien in een project (VV125) voor het uitbouwen van Vlaanderen als recyclagehub. Hiervoor werd 30 miljoen euro uitgetrokken.

Dit besluit formuleert de algemene principes, scope, voorwaarden, procedures en sancties met betrekking tot de toekenning van subsidies aan ondernemingen voor het sluiten van materiaalkringlopen. Het besluit legt tevens het beoordelingskader vast.

1. SITUERING

BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Het Relanceplan 'Vlaamse Veerkracht' streeft ernaar om versneld de omslag te maken naar een maximale circulaire economie. Het wil daarvoor Vlaanderen uitbouwen als recyclagehub. (project 125: Vlaanderen als recyclagehub, incl. recyclage van asbest)
Het relanceplan geeft hiermee invulling aan doelstellingen die eerder ook al werden geformuleerd binnen het Regeerakkoord, de beleidsnota Omgeving 2019 – 2024 en het Klimaatplan 2030, het Uitvoeringsplan Huishoudelijk afval en Gelijkaardig bedrijfsafval, het EU Actieplan Circulaire economie, de conceptnota Verpakkingen 2.0, het Kunststoffenplan en het Asbestactieplan.

Het doel van dit nieuwe besluit betreffende de subsidiëring van ondernemingen (klein, middelgroot en groot) om hen aan te moedigen investeringen in nieuwe recyclage-activiteiten in Vlaanderen op te zetten. Algemeen beogen we **recyclageprojecten** te ondersteunen die afvalstoffen omzetten in grondstoffen, bv. investeringen in nieuwe innovatieve voorbehandelingstechnieken, nieuwe recyclage-installaties of innovatieve uitbreiding van bestaande installaties; of aanpassingen van productieprocessen om gerecycleerde materialen te kunnen verwerken. We beogen hierbij een substantiële milieuwinst in verhouding tot de verleende ondersteuning.

In december 2020 lanceerde de OVAM een **externe opdracht** met als doel het uitwerken van een **beoordelingskader voor investeringssubsidies** die kunnen worden verleend in het kader van het stimuleren van recyclagefaciliteiten. Om een gepast beoordelingskader te kunnen opstellen, werd ook getracht zicht te krijgen op welke investeringen in de komende 2 jaar mogelijks zullen gestart of gerealiseerd worden in een aantal prioritaire sectoren, welke (financiële) drempels er zijn voor effectieve realisatie waaraan deze investeringssubsidie tegemoet kan komen, en welke milieuwinst kan geboekt worden door deze extra ondersteuning vanuit de overheid. Ook deze **marktverkenning** maakte onderdeel uit van de opdracht.

Als scope voor de marktverkenning werden volgende stromen gehanteerd:

- asbest: De sectorprotocollen, de gesubsidieerde asbestafbouwprojecten bij lokale besturen (incl. jeugdinfrastructuur) en de nieuwe asbestpremie voor isolatie en asbestverwijdering zorgen voor een sterk stijgend volume aan te storten asbestafval. De extra relance-middelen gaan de komende jaren deze dynamiek nog versterken. Om de druk op de beperkte stortcapaciteit te verlagen, is de nood aan andere verwerkingstechnologie hoog.
- matrassen: De nieuwe aanvaardingsplicht vanaf 1 januari 2021 creëert een aanbod aan selectief ingezamelde afvalstoffen waarvoor nieuwe verwerkingstechnieken mogelijk zijn.
- luiers: Het opzetten van een nieuwe selectieve inzameling voor babyluiers en incontinentie-materiaal, evenals een normenkader voor de gerecycleerde materialen, wordt momenteel onderzocht en biedt potentieel.
- textiel: De voorbije crisis heeft duidelijk gemaakt dat onze economie kwetsbaar is voor deze stroom door ontbreken van een aantal schakels in de verwerkingsketen in Vlaanderen/Europa.
- kunststoffen (bv. verpakkingen): Enerzijds zetten we beleidsmatig sterk in op de afvalstroom verpakkingen waarbij we een betere sortering en recyclage verwachten, anderzijds stellen we vast dat de inzet van kunststofrecyclaten sterk onder druk staat door volatiele prijzen (o.a. gelinkt aan de olieprijzen).

Deze selectie aan afvalstromen was gebaseerd op de aanname dat voor deze afvalstromen een zeker aanbod zal vrijkomen. De marktverkenning toont aan dat er effectief **potentieel** is om via subsidie **meerdere investeringen** in Vlaanderen mogelijk te maken en uit te baten op een rendabele manier mits aan de juiste beleidsmatige randvoorwaarden is voldaan.
Deze lijst is bovendien te beschouwen als niet-limitatief. Elk initiatief dat Vlaanderen op weg zet om een toonaangevende recyclagehub te worden en zo de hoeveelheid (rest)afval bestemd voor eindverwerking kan doen dalen, komt potentieel in aanmerking voor ondersteuning.

Medio 2022 voorziet de OVAM een **evaluatie van de regeling** die inzicht moet geven in de verwachte effecten van de regeling op basis van de gesubsidieerde projecten (algemene milieuwinst, bijdrage tot de circulariteit van de Vlaamse economie, verankering van bedrijfsactiviteiten en bijhorende tewerkstelling, …) en het nog resterend potentieel aan investeringen binnen deze scope.

VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het besluit werd voorgelegd voor wetgevingstechnisch en taalkundig advies.

Het besluit werd voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. Op 27 mei 2021 werd een gunstig advies ontvangen na heroverweging van het eerder ongunstig advies dd 20 april.

De strategische adviesraden SERV en Minaraad gaven een vrijwillig advies. Het briefadvies van de Minaraad werd ontvangen op 2 juni. Het advies van de SERV werd ontvangen op 7 juni.

Het begrotingsakkoord werd verleend op 7 juni 2021.

Het ontwerp van besluit werd op 18 juni 2021 voor de eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering en voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

Het advies van de Raad van State werd ontvangen op 23 juli 2021.

2. INHOUD

A. ADVIES 69.669/1 VAN DE RAAD VAN STATE

Aanhef: verwijzing naar rechtsgronden

De Raad van State geeft aan dat bijkomende rechtsgronden kunnen gevonden worden in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen milieubeleid (artikel 10.3.4, §6.) en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 (artikel 75). Wij volgen dit advies en maken in de aanhef de verwijzingen naar de rechtsgronden zoals voorgesteld door de Raad van State.

Artikel 3: in overeenstemming brengen met artikel 4 van bijlage I van de AGVV

De Raad van State stelt in punt 7.1 van zijn advies dat de ontworpen regeling niet lijkt te stroken met de regels die in dit verband zijn opgenomen in artikel 4 van bijlage I van de algemene vrijstellingsverordening. Wij volgen dit advies en hebben het artikel aangepast:

- Lid 1 van artikel 4 van bijlage I van de AGVV werd integraal opgenomen als lid 1 van artikel 3 van het Besluit VR.
- Lid 2 van artikel 4 van bijlage I van de AGVV werd integraal opgenomen als lid 4 van artikel 3 van het Besluit VR
- Lid 3 van artikel 4 van bijlage I van de AGVV werd integraal opgenomen als lid 6 van artikel 3 van het Besluit VR

De Raad van State vraagt in zijn advies eveneens om de terminologie af te stemmen op de AGVV en de term “werkzaam zijn” te gebruiken ipv de term “tewerkstellen”. Wij volgen dit advies: punt 5 en 6 van artikel 1 werden op deze manier aangepast.

Aansluitend bij deze vraag van de Raad van State om nauw aan te sluiten bij de formulering van de AGVV stelt de OVAM zelf nog volgende aanpassingen voor:

- Een nieuw artikel 18. Lid 1 van artikel 18 stemt overeen met artikel 7, lid 1 uit de AGVV. Lid 2 van artikel 18 stemt overeen met artikel 47, lid 4.
- Een wijziging in formulering bij artikel 19. Het artikel stemt op deze manier volledig overeen met artikel 47, lid 8 van de AGVV.

Artikel 4: verwijzing naar de van toepassing zijnde artikelen uit de AGVV

De Raad van State beveelt aan om in artikel 4 te verwijzen naar de gemeenschappelijke bepalingen en de specifieke artikels uit de AGVV die van toepassing zijn. Wij volgen dit advies. Artikel 4 werd in deze zin aangepast tot “*Dit besluit valt onder de toepassing van de algemene groepsvrijstellings-verordening onder de voorwaarden, vermeld in de artikelen 1 tot en met 12 en artikel 47.*”

Artikel 6: In aanmerking komende ondernemingen

De definitie van onderneming werd aangepast in lijn met de definitie van onderneming in het Wetboek economisch recht. Deze definitie is te vinden in artikel 1 punt 4 en luidt:

Een onderneming is elk van volgende organisaties:

a) iedere natuurlijke persoon die zelfstandig een beroepsactiviteit uitoefent;
b) iedere rechtspersoon;
c) iedere andere organisatie zonder rechtspersoonlijkheid.

De rechtsvorm is met andere woorden niet doorslaggevend om in aanmerking te komen voor steun binnen de contouren van de AGVV.

Zoals ook reeds geantwoord aan de Raad van State wensen we om praktische redenen voor deze specifieke subsidieregeling wel te opteren voor ondernemingen die duidelijk aanspreekbaar zijn bv. in geval van controle, terugvordering van subsidie, …. Artikel 6 beperkt in die zin de ondernemingen die worden toegelaten tot de subsidieregeling. Zo wordt het toepassingsgebied afgebakend tot ondernemingen met rechtspersoonlijkheid, opdrachthoudende verenigingen en buitenlandse ondernemingen met een gelijkwaardig statuut. Gezien echter het opzet van de subsidie en het doel dat ermee wordt nagestreefd (artikel 11), zijn we van mening dat de toegelaten organisaties in lijn zijn met de organisaties die instaan voor de realisatie van de milieu-investeringen onder artikel 11. Natuurlijke personen komen niet in aanmerking voor steun overeenkomstig de redenering vermeld hieronder bij de bespreking van artikel 20. Gezien de aard van de investering en de voorwaarden zijn uit deze hoek ook geen initiatieven te verwachten.

Artikel 7: Onduidelijkheid in voorwaarde

De Raad van State stelde vast dat artikel 7 een onduidelijkheid bevatte: *In de inleidende zin van artikel 7, eerste lid, van het ontwerp wordt vereist dat "op de indieningsdatum van de steunaanvraag" de opgesomde voorwaarden vervuld moeten zijn, terwijl artikel 7, eerste lid, 2°, van het ontwerp voor het vervullen van de voorwaarde verwijst naar "[de] datum van de steuntoekenning*. We gaan akkoord met deze vaststelling. De Raad van State stemde reeds in met het aangepaste tekstvoorstel. Het artikel werd in deze zin aangepast.

Artikel 8: Delegatie van reglementaire of van individuele aard

De Raad van State had vragen bij de aard van de delegatie in artikel 8, tweede lid, van het ontwerp dat bepaalt dat de minister de termijnen, vermeld in het eerste lid, op gemotiveerd verzoek en op advies van OVAM kan verlengen. De OVAM liet reeds weten dat het hier om een delegatie van individuele aard gaat en stelde een aanpassing voor. De Raad van State stemde hiermee in. Het artikel werd in die zin aangepast.

Artikel 20: Persoonsgegevens

Aangaande het feit dat natuurlijke personen ook in aanmerking komen voor de ontworpen steunregeling en daarvoor gegevens indienen bij OVAM, maakt de Raad van State 2 opmerkingen:

- Vermits ook de naam en grootte van de onderneming worden opgevraagd, beschikt de OVAM over persoonsgegevens in het geval een natuurlijke persoon een aanvraag tot steun zouden indienen. Bijgevolg dienen de adviezen van de Gegevensbeschermingsautoriteit en van de Vlaamse Toezichtcommissie te worden ingewonnen.
- In punt 12.1 geeft ze aan dat noch artikel 10.3.4, § 6 DABM, noch artikel 15, eerste lid, 1°, van het Materialendecreet, een voldoende rechtsgrond bieden voor de gegevensverstrekking aan de OVAM, vermits deze niet de "essentiële elementen" betreffende de verwerking van persoonsgegevens vastleggen.

De OVAM volgt de redenering van de Raad van State maar wil er wel op wijzen dat de kans dat een natuurlijk persoon of zelfstandige een aanvraag tot steun indient zeer onwaarschijnlijk is op basis van volgende argumenten:

- De aard van de activiteit waarvoor steun wordt gegeven: het opzetten van een nieuwe innovatieve recyclageactiviteit met substantiële impact voor Vlaanderen. De OVAM heeft eerder al een marktverkenning uitgevoerd en tijdens dit onderzoek werd ook geen potentieel investeringsdossier door een natuurlijke persoon of zelfstandige gedetecteerd
- De voorwaarde om een minimumdrempel van 500.000 euro voor de investering te hanteren (art. 15);
- Fiscale redenen. Om diezelfde reden stellen we ook bij de calls CE van Vlaanderen Circulair weinig aanvragen vanuit natuurlijke personen of zelfstandigen vast, zelfs al zijn de subsidie-bedragen veel lager.

Het antwoord van de OVAM dat zij niet zal beschikken over persoonsgegevens, op de eerdere vraag van de Raad van State moet dan ook tegen deze achtergrond geïnterpreteerd worden.

Rekening houdend met bovenstaande informatie stellen we voor om artikel 6 van het BVR aan te passen zodat natuurlijke personen niet meer in aanmerking komen voor steun. Op die manier beschikt de OVAM – ook in theorie – niet meer over deze persoonsgegevens. De gegevens uit artikel 20 van het BVR hebben na deze aanpassing enkel maar betrekking op de gegevens van een organisatie of rechtspersoon.
Via deze aanpassing wordt er voldaan aan de opmerkingen van de Raad van State inzake de rechtsgrond voor verwerking van persoonsgegevens. Tegelijkertijd is het ook niet meer nodig om een advies te vragen bij de Vlaamse Toezichtscommissie of de Gegevensbeschermingsauthoriteit.

Artikel 20 en 29: Aard van de delegatie

De Raad van State stelt dat de toekenning van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar is in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. Zij vindt dat de delegatiebepaling in artikel 20 en 29 hier mogelijk niet aan voldoet.

Hierin kunnen we ons niet helemaal vinden. Deze delegatie is louter praktisch van aard om een efficiënte indiening van het dossier of aanvraag tot betaling mogelijk te maken. De OVAM wil op haar website enkel voorzien in praktische info (FAQ, timing oproep, digitaal doorsturen van info, …) en standaardformulieren die het mogelijk maken de gegevens voor het subsidiedossier op een gestructureerde manier in te dienen en te verwerken achteraf.

Om onduidelijkheid in interpretatie te vermijden, werd de formulering aangepast tot:
- Artikel 20: “De onderneming gebruikt hiervoor een standaardformulier dat beschikbaar is op de website van OVAM.”
- Artikel 29: “De ondernemingen dienen de aanvraag tot uitbetaling in via het standaardformulier dat beschikbaar is op de website van OVAM.”

Artikel 20: Opsplitsing van de regelgeving betreffende steunmaatregelen

De OVAM gaat akkoord met de bedenking van de Raad van State betreffende het aanbieden van de volledige tekst van elke steunmaatregel op een uitgebreide staatssteunwebsite, op nationaal of regionaal niveau. Ze is hierover in overleg met Vlaio dat op Vlaams niveau dit overzicht aanbiedt.

Artikel 23: Steun ipv steunaanvraag

De Raad van State merkt op dat in artikel 23, tweede lid, van het ontwerp het woord “steun-aanvragen” dient te worden vervangen door het woord “steun”, nu steunaanvragen niet worden toegekend maar steun wel. Wij volgen dit advies. De tekstuele aanpassing werd doorgevoerd.

Artikel 25: Afwijkingen voor milieu-investeringen met een strategische relevantie voor het Vlaamse Gewest

De Raad van State merkt op dat - zoals het artikel nu is geformuleerd - er enkel rekening wordt gehouden met de maximale Europese grenzen, vermeld in artikel 47 van de algemene vrijstellingsverordening. Het ontwerp bevat echter ook regelingen die zorgen voor overeenstemming met de bepalingen van hoofdstuk I van deze verordening. Wij volgen dit advies.
Artikel 25 werd aangepast en vermeldt nu ook dat er moet voldaan zijn aan de relevante artikelen uit hoofdstuk I van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening.

Artikel 30: Integrale terugstorting van de toegekende subsidie

De Raad van State merkt op dat artikel 30 niet in overeenstemming is met de Algemenebepalingenwet die de gevallen bepaalt waarin de begunstigde tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden. Wij volgen dit advies.

Artikel 30 werd als volgt aangepast:

- Lid 1 bepaalt nu de gevallen waarin de subsidie integraal kan worden teruggevorderd (ipv teruggestort). Lid 2 geeft aan hoe een terugstorting moet gebeuren.
  In geval van bv. faillissement kan nu wel een terugvordering worden gevraagd, maar wordt geen integrale terugstorting opgelegd.
- De verwijzing naar de "naleving van de subsidievoorwaarden" werd geschrapt vermits dit reeds is opgenomen in artikel 13 van de federale wet van 16 mei 2003, die van toepassing is.

Artikel 34: Inwerkingtreding

De Raad van State merkt op dat deze bepaling nog moet worden vervolledigd met de vermelding van de beoogde datum van inwerkingtreding. Het Besluit van de Vlaamse Regering treedt in werking 10 dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad. Deze bepaling mag met andere woorden geschrapt worden.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Op de provisie voor het Relanceplan Vlaamse Veerkracht, begrotingsartikel CB0-1CBG2AH-PR, werd in totaal 30 miljoen euro voorzien voor de uitvoering van dit project, nl. investeringen in het uitbouwen van Vlaanderen als recyclagehub (met vastlegging in de periode 2021-2022).

De middelen voor het realiseren van het project zullen, na goedkeuring door de Vlaamse Regering, opgevraagd worden uit de middelen die voorzien zijn op de provisie voor het Relanceplan Vlaamse Veerkracht, begrotingsartikel CB0-1CBG2AH-PR. De budgetten worden in 2021 en 2022 voorzien en zullen in de loop van 2021 - 2026 aangerekend worden.

We voorzien 2 calls, telkens voor 15 miljoen. De eerste call wordt gelanceerd in het najaar van 2021. De 2e is gepland voor mei/juni 2022. Op basis hiervan stellen we volgende indicatieve planning voorop.

	2021	2022	2023	2024	2025
VAK	15 mio euro	15 mio euro			
VEK		4,5 mio	9 mio	10,5 mio	6 mio

Het lanceren van de 1e call is afhankelijk van de datum van inwerkingtreding van dit besluit, na publicatie in het Staatsblad. Indien de inwerkingtreding van het Besluit van de Vlaamse Regering pas na 15 september gebeurt, zal de afronding van de eerste call – en dus ook de vastlegging – pas begin 2022 gebeuren.
De VEK-prognose is gebaseerd op de aanname dat elke investering over een periode van 3 jaar gerealiseerd wordt en het betalingsritme in het besluit VR. Deze is louter indicatief en zal sterk beïnvloed worden door de omvang en de maturiteit van de goedgekeurde investeringsprojecten.

Naast deze 2 calls zal ook een beperkt bedrag worden ingezet voor kwaliteitsborging. Het betreft enerzijds het inschakelen van expertise bij de beoordeling van de aanvraagdossiers (ingeschat op max. 100k.euro) en anderzijds het inzetten van externe experten bij de (boekhoudkundige) controle, 2 jaar na uitbetaling van de laatste schijf (ingeschat op max. 100 k.euro)

ESR-TOETS

De ESR-toets is niet van toepassing.

IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerp van besluit heeft geen impact op het personeelsbestand of de personeelsbudgetten van de Vlaamse overheid, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is. Voor de uitvoering wordt beroep gedaan op de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij.

IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Deze subsidie richt zich op ondernemingen. Lokale en provinciale besturen vormen niet de primaire doelgroep van de subsidie. Intercommunales komen wel in aanmerking voor de subsidie in zoverre zij optreden als onderneming. In dat geval worden ze wel door de groepsvrijstellings-verordening beschouwd als grote ondernemingen. Er is geen weerslag op de financiën van de lokale en provinciale besturen, niet op het personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de ontvangsten, de investeringen of de schuld.

4. VERDER TRAJECT

Dit ontwerp zal na definitieve goedkeuring door de Vlaamse regering worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Het Besluit van de Vlaamse Regering treedt in werking 10 dagen na publicatie.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist haar definitieve goedkeuring te hechten aan bovengenoemd ontwerp van besluit over de subsidiëring van ondernemingen voor het sluiten van materiaalkringlopen;

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR