

OVERZICHT MILIEUSCHADELIJKE SUBSIDIES IN VLAANDEREN

Bestek nr. OMG_SIDO_2024_003

Eindverslag
Augustus 2025



Annick Gommers(Kenter)
Luc Wittebolle (SuMa Consulting)



Do No Significant Harm

Samenvatting voor de beleidsmaker

Context en doel van de inventarisatie van milieuschadelijke subsidies

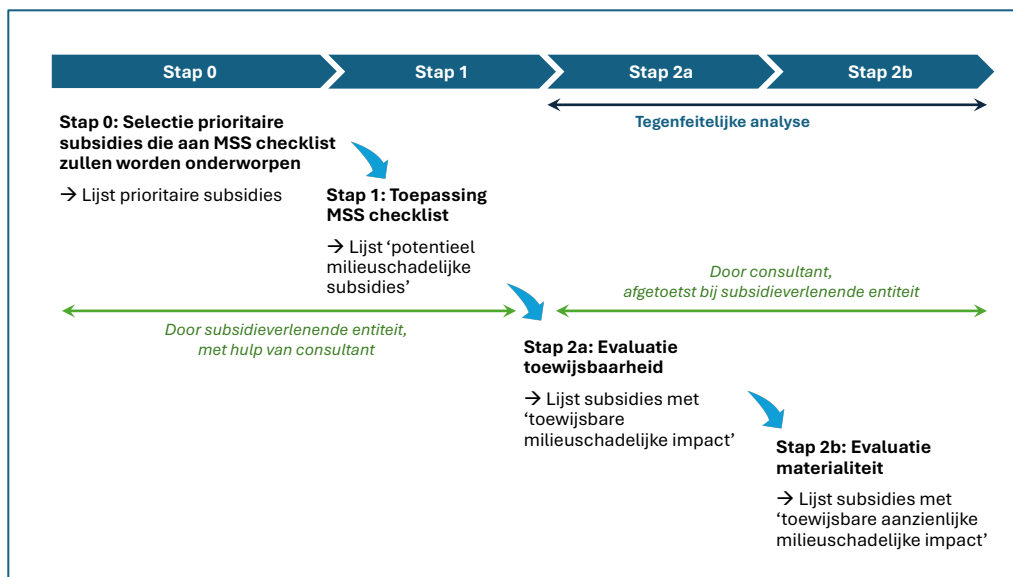
De opdracht “*overzicht milieuschadelijke subsidies in Vlaanderen*” kadert in een Europese afspraak om milieuschadelijke subsidies (hierna MSS) in kaart te brengen. Lidstaten moeten vanaf 2025 om de twee jaar rapporteren over de MSS aan de hand van een MSS-inventaris.

De opname van een subsidie in de MSS-inventaris geeft enkel aan dat de subsidie een significante impact heeft op minstens één van de zes centrale milieudoelstellingen uit het *Do No Significant Harm* principe. Het betekent niet dat deze subsidie moet worden stopgezet. Immers, dergelijke subsidie streeft doorgaans een legitieme maatschappelijke doelstelling na, maar heeft ongewild een negatieve milieu-impact. De opname in de MSS-inventaris vormt aldus eerder een uitnodiging om na te gaan of de maatschappelijke doelstelling die met de subsidie wordt nagestreefd op een minder milieubelastende wijze kan worden vormgegeven.

Ontwikkeling van een MSS-inventarisatieprotocol

Omdat dit een eerste inventarisatieoefening betrof, werd er, rekening houdend met het Guidance Document van de Europese Commissie, een *inventarisatieprotocol* ontwikkeld. Het Guidance document bakent het toepassingsgebied van de inventarisatie-oefening af en geeft handvaten voor de inventarisatie. Het doet dit onder meer door het hanteren van een ruime definitie van de term ‘subsidie’, de verwijzing naar de centrale milieudoelstellingen uit het *Do No Significant Harm* principe, en de uitsluiting van bepaalde subsidies, zoals bijv. energiesubsidies die al door een andere rapportageverplichting gevat worden.

Het ontwikkelde *MSS-inventarisatieprotocol* laat een pragmatische, gestandaardiseerde en geobjectiveerde evaluatie van subsidies toe. Het protocol beschrijft een trechteringsproces waarbij vanuit een algemene lijst van subsidies tot een selectie van subsidies voor opname in de MSS-inventaris worden gekomen (zie figuur hieronder). Het protocol is bedoeld om te worden toegepast op het niveau van een subsidieverlenende entiteit. Aan de hand van de stappen 0 en 1 worden de subsidies geïdentificeerd die potentieel milieuschadelijk kunnen zijn. Voor deze subsidies wordt een tegenfeitelijke analyse in twee delen uitgevoerd. Eerst wordt nagegaan of de geïdentificeerde milieu-impact kan worden toegewezen aan de subsidie (stap 2a). Indien dit het geval is, dan wordt de materialiteit (de omvang) van deze impact geëvalueerd (stap 2b). Enkel subsidies met een aanzienlijke milieu-impact worden in de MSS-inventaris opgenomen.



Voor elk van de stappen uit het inventarisatieprotocol werden aangepaste methodieken en tools ontwikkeld. Zo bijvoorbeeld werd voorzien in: een aangepaste 80/20-regel voor de aanduiding van prioritaire subsidies; een MSS-checklist voor de identificatie van potentieel milieuschadelijke subsidies; handvaten voor de evaluatie van de toewijsbaarheid van milieu-impacts aan een subsidie; beslisbomen voor de gestandaardiseerde evaluatie van de materialiteit, etc. Om het inventarisatieproces te ondersteunen en de processtappen te documenteren werd een MSS-tool ontwikkeld (xlsx-tool).

De ontwikkeling van het MSS-inventarisatieprotocol (inclusief tools) vond plaats in overleg en met de actieve participatie van de stuurgroep (waarin vnl. experts van het departement Omgeving zetelden) en de klankbordgroep (samengesteld uit de deelnemende subsidiërende entiteiten). Waar relevant werd dit protocol vanuit de praktijk, systematisch verder verfijnd en aangepast op basis van de inzichten en ervaringen opgedaan tijdens de eerste evaluatieoefening.

Dit inventarisatieprotocol werd inmiddels ook toegepast voor de inventarisatie van MSS van de andere gewesten en de federale overheid. Hierdoor hanteren alle betrokken entiteiten in België een gestandaardiseerde werkwijze.

Verloop van de inventarisatie : een gezamenlijke oefening

Net zoals de ontwikkeling van het inventarisatieprotocol gebeurde ook de toepassing ervan in nauwe samenwerking met de betrokken subsidieverlenende entiteiten. Deze entiteiten werden door de opdrachtgever geselecteerd rekening houdend met de sectoren vermeld in het EU Guidance document.

De samenwerking verliep in twee grote fasen. In een eerste fase (stappen 0 en 1) identificeerden de entiteiten zelf de subsidies die potentieel milieuschadelijk kunnen zijn. Wij reikten hen hiervoor de nodige tools (o.a. de MSS-Checklist) en een methodologische ondersteuning (helpdesk) aan. In een tweede fase (stappen 2a en 2b) namen wij het voortouw van de tegenfeitelijke analyse voor de potentieel

milieuschadelijke subsidies, en bespraken de resultaten hiervan met de betrokken entiteiten. In deze gesprekken werd de redenering die tot het voorstel van uitsluiting of opname in de MSS-inventaris leidde, toegelicht. In discussie met de betrokken entiteiten kon zo de tegenfeitelijke analyse verder worden verfijnd en, waar nodig, aan de nieuwe inzichten en feitelijke elementen worden aangepast.

Resultaten van de eerste inventarisatieoefening

De inventarisatie volgens het MSS-inventarisatieprotocol resulteerde voor volgende tien subsidies in een voorstel tot opname in de MSS-inventaris :

Nr.	Naam	Entiteit
1	Vrijstelling verkeersbelasting voor vaartuigen en bootjes, bromfietsen en motorfietsen met een motorinhoud < 251cc	Financiën en begroting
2	1) Geen belasting op Inverkeerstelling en 2) Vermindering verkeersbelasting voor lichte vrachtwagens	Financiën en begroting
3	Premie voor aankoop van een zero-emissievoertuig	Mobiliteit & openbare werken
4	Subsidies & financiering onderzoeks- of ontwikkelingsproject	VLAIO
5	Transitie en transformatie (strategische transformatiesteun en ecologiesteun)	VLAIO
6	Tegemoetkoming voor renovatie van een woning (Mijn VerbouwPremie)	Wonen in Vlaanderen
7	Subsidie studentenhuysvestiging voor BRIK VZW	Wonen in Vlaanderen
8	Vastleggingsmachtiging Vlaams Woningfonds voor bijzondere sociale lening	Wonen in Vlaanderen
9	Toelage voor geconventioneerde huur	Wonen in Vlaanderen
10	Vastleggingsmachtiging Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen voor huur (gesubsidieerde FS3-leningen aan woonmaatschappijen)	Wonen in Vlaanderen

Doordat elke stap van het inventarisatieproces werd gedocumenteerd, is per subsidie inzichtelijk waarom deze wel of niet in het voorstel van MSS-inventaris werd opgenomen. Zo bijvoorbeeld werd soms een subsidie met een ruim toepassingsgebied alleen voor specifieke gesubsidieerde activiteiten als milieuschadelijk aangemerkt.

Naast deze subsidies werden nog volgende drie bijkomende subsidies pro memorie in het verslag opgenomen:

Nr.	Naam	Entiteit
11	Investeringsubsidies aan lokale besturen voor noodwoningen	Wonen in Vlaanderen
12	Toelage agentschap voor gronden- en woonbeleid in Vlaams-Brabant	Wonen in Vlaanderen
13	Vlabinvest	Wonen in Vlaanderen

Het betreft hier subsidies die in het kader van de afgesproken afbakening van de 2025 oefening niet dienden te worden meegenomen (omdat ze uitgereikt worden aan andere overheden), maar in een volgende oefening waarschijnlijk wel als MSS zullen worden aangemerkt. Door deze nu al mee te geven in dit eindverslag, kan worden nagegaan of en hoe hun milieuschadelijkheid zou kunnen worden beperkt, zodat zij uit de volgende MSS-inventaris kunnen gehouden worden.

Generieke strategieën om negatieve milieu-impact van subsidies aan te pakken

De opname van een subsidie in de MSS-inventaris vormt een uitnodiging om na te gaan of en hoe de negatieve impact van deze subsidie kan worden vermeden, verminderd of gecompenseerd, zonder afbreuk te doen aan de oorspronkelijke legitieme beleidsdoelstelling van de subsidie.

Ter zake reikt het laatste deel van dit verslag een aantal generieke strategieën aan. Een eerste betreft de evaluatie van de effectiviteit (en efficiëntie) van de subsidie om haar doelstelling te bereiken. Indien de subsidie haar doelstelling niet (kosten-efficiënt) bereikt, en tegelijkertijd wel een negatieve milieu-impact heeft, dan kan een stopzetting van de subsidie een zinvolle optie zijn. Vervolgens wijst het verslag op strategieën die zich richten op 1) een aanpassing van het subsidie-instrument of diens voorwaarden en/of 2) een wijziging van de (reglementaire) context waarbinnen de subsidie zal functioneren. Een laatste generieke strategie richt zich op de compensatie van (een deel van) de milieu-impact, die niet door de vorige strategieën kon worden vermeden. Samen met de leden van de klankbordgroep werden deze strategieën tijdens twee werksessies voor een aantal subsidies uit de MSS-inventaris geconcretiseerd.

Naast de verbeteringsstrategieën op het niveau van de eigenlijke subsidies, werden er rond de organisatie van toekomstige MSS-inventarisatieoefeningen aanbevelingen en verbeterpistes geformuleerd naar Vlaamse en EU-overheden toe. De aanbevelingen aan de Vlaamse overheid hebben onder meer betrekking op de integratie van de MSS-inventarisatieoefening met andere evaluatieprocessen; de verdere verfijning van het MSS-inventarisatieprotocol en een pragmatische aanpak voor deelname van lokale overheden aan een volgende inventarisatie-oefening. Aan de EU-overheid richt het verslag een aantal vragen, aanbevelingen en aandachtspunten met het oog op een verdere verduidelijking van bepaalde 'grijze zones' en een meer geharmoniseerde aanpak van de MSS-inventarisatie over de verschillende lidstaten heen.

De afgelopen inventarisatieoefening heeft het mogelijk gemaakt om een MSS-inventarisatieprotocol te ontwikkelen en toe te passen. De hierin voorgestelde aanpak zal ongetwijfeld naar aanleiding van toekomstige oefeningen en nieuwe inzichten uit andere lidstaten verder verfijnd kunnen worden.

De resultaten van een dergelijke oefening zijn een startpunt, geen eindpunt. Een belangrijke meerwaarde ligt in het feit dat ze ons helpen na te denken over hoe ongewilde milieuschadelijke impacts van subsidies - en bij uitbreiding van andere beleidsmaatregelen - kunnen vermeden of beperkt worden, met behoud van de maatschappelijke doelstellingen die ze beogen. Dit denkproces moet bijdragen tot een

verhoogde beleidscoherentie waarbij beleidsmaatregelen elkaar niet langer tegenwerken, maar idealiter zelfs versterken. Mogelijk draagt dit ook bij tot een (kosten)efficiëntere Vlaamse overheid omdat de (verdoken) maatschappelijke kosten van de compenserende maatregelen die noodzakelijk zijn om de negatieve milieu-impact van MSS te neutraliseren, kunnen worden vermeden.

* *

*

Inhoudstafel

1	Ten geleide	11
1.1	Context en doel van de inventarisatieoefening	11
1.2	Leeswijzer	12
2	Begrippenkader	14
2.1	Wat beschouwen we als subsidie?	14
2.1.1	Basisbegrip	14
2.1.2	Bijkomende duiding bij het begrip ‘subsidie’ in het kader van de opmaak van de MSS-inventaris.....	15
2.2	Milieuschadelijkheid van de subsidie.....	16
3	Uitgangspunten bij het vaststellen van de milieuschadelijkheid van een subsidie ..	18
3.1	Doelgerichte aanpak: ernstige afbreuk aan één milieudoelstelling volstaat ..	18
3.2	Een pragmatische aanpak	18
3.2.1	Een quickscan op basis van beschikbare informatie	18
3.2.2	Een trechteringsproces	19
3.2.3	Werken via de omweg van impactbepalende factoren/activiteiten	20
3.3	MSS-tool ter ondersteuning van het inventarisatieproces	22
3.4	Transparantie & objectivering	22
3.4.1	Transparantie	22
3.4.2	Objectivering	23
4	Inventarisatieprotocol: inhoudelijke handreiking	25
4.1	Stap 0: Selectie van prioritaire subsidies die aan de MSS-checklist zullen worden onderworpen	25
4.1.1	Ten geleide	25
4.1.2	Praktisch	28
4.2	Stap 1: Toepassing MSS-checklist op prioritaire subsidies	30
4.2.1	Ten geleide	30
4.2.2	Praktisch	30
4.3	Stap 2a: Evaluatie van de toewijsbaarheid.....	32
4.3.1	Ten geleide	32
4.3.2	Handvaten voor de evaluatie van de toewijsbaarheid.....	33
4.3.3	Praktisch	39
4.4	Stap 2b: Evaluatie van de materialiteit	40
4.4.1	Ten geleide	40

4.4.2	Praktisch	42
4.5	Materialiteitsprofielen	48
4.5.1	Ten geleide	48
4.5.2	Materialiteitsprofiel 3 (met twee verfijningscriteria)	49
5	Methodologische beperkingen	51
5.1	Gecumuleerde impact van subsidies	51
5.2	Milieudoelstellingen (geen omgevingsdoelstellingen)	51
5.3	Algemene dotaties en ongebonden subsidies	51
6	Verloop inventarisatie en resultaten MSS-inventaris 2025 (over rapporteringsjaar 2024)	53
6.1	Deelname subsidiërende entiteiten	53
6.2	Procesverloop	54
6.3	Resultaten	55
6.3.1	Subsidies voorgesteld voor opname in de MSS-inventaris	55
6.3.2	Documentatie van de resultaten	56
7	Responsstrategieën	57
7.1	Overzicht responsstrategieën	57
7.2	Aanknopingspunten bij de concretisering van responsstrategieën	59
7.2.1	Voorafgaande stap: effectiviteitstoets (en efficiëntietoets)	59
7.2.2	Wijzigen van het subsidie-instrument	60
7.2.3	Wijziging van het reglementair kader	61
7.2.4	Compensatie of herstel	61
7.3	Van responsstrategieën naar concrete responsopties	63
8	Aanbevelingen	68
8.1	Aanbevelingen voor het Vlaams niveau	68
8.1.1	Uitbreiding hoofdstuk 8 Vlaamse Codex Overheidsfinanciën met MSS-specifieke bepalingen	68
8.1.2	Centraal aanspreekpunt evaluatie milieuschadelijkheid en onafhankelijke beoordeling	69
8.1.3	Aandacht voor vermindering van de milieuschadelijkheid van de subsidies en opvolging ervan	70
8.1.4	Uitbreiding evaluatie naar overige Vlaamse overheden	71
8.1.5	Onderzoek de haalbaarheid van een multifunctioneel compensatiefonds	72
8.2	Aanbevelingen voor het Europese niveau	74
9	Bijlagen	77
9.1	MSS-tool	77

9.1.1	Het lege sjabloon	77
9.1.2	Het resultaat van de inventarisatie-oefening 2025 (ingevuld sjabloon) ...	77
9.2	Presentatie voor trainingssessie	77

1 Ten geleide

1.1 Context en doel van de inventarisatieoefening

De inventarisatie-oefening waarover hier verslag wordt uitgebracht, kadert in de Europese afspraak over het in kaart brengen van milieuschadelijke subsidies (MSS). Vanaf 2025 moeten de lidstaten om de 2 jaar rapporteren over de milieuschadelijke subsidies die worden uitbetaald. De eerste inventaris diende tegen maart 2025 ingediend te worden. Omdat de tijd voor de samenstelling van de MSS-inventaris bijzonder krap was, werd de indieningstermijn verlengd.

De MSS-inventaris dient voor elk van de milieuschadelijke subsidies de gegevens op te nemen zoals uiteengezet in de bijlage tot het Guidance document¹ (zie Tabel 1).

Tabel 1. Model van MSS-inventaris

No.	Title of subsidy (Local language)	Title of subsidy (English)	Year of data	Economic sector(s) of the beneficiaries	Description (including objective)	Responsible Authority	Category of Subsidy	Implementation period	Subsidy volumes		General comments
									Subsidy volume paid	Currency	
1											
2											

Net omdat de inventarisatie van milieuschadelijke subsidies periodiek herhaald moet worden, hebben we ervoor gekozen een inventarisatieprotocol op te stellen waarin een gestandaardiseerde aanpak wordt gedocumenteerd zodat het protocol ook in de volgende inventarisatieperiodes kan worden gebruikt en de inventarisatie dus op dezelfde manier kan plaatsvinden (consistentie in beoordeling over de tijd). Het inventarisatieprotocol helpt dus om het inventarisatieproces te stroomlijnen, te standaardiseren en te objectiveren. Het helpt tevens bij een eenduidige interpretatie van de resultaten. Het protocol beschrijft zowel inhoudelijk als procesmatig de wijze waarop we, vertrekkende van een longlist, tot de identificatie van subsidies komen die in de MSS-inventaris moeten worden opgenomen.

Het protocol werd opgebouwd rekening houdend met de door de EU opgelegde methodiek, zoals beschreven in het Guidance document, inclusief de relevante referentiedocumenten rond sleutelbegrippen (bv. DNSH²) die hierin gebruikt worden. Aangezien het een eerste inventarisatie oefening betrof, werd het initiële protocol gaandeweg verder verfijnd op basis van de ervaringen opgedaan bij de toepassing van dit protocol. Zo werden er in samenspraak met de stuurgroep waarin experts van het departement Omgeving zetelden, bijkomende principes en praktische

¹ Guidance document reporting of non-energy Environmentally Harmful Subsidies European Commission, Sub-group on Environmentally Harmful Subsidies and the Polluter Pays Principle Guidance document for reporting of non-energy Environmentally Harmful Subsidies (EHS), Draft, Ref. Ares(2024)3350447, 8 May 2024, zie <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/expertGroupAdditionalInfo/51451/download>

² DNHS staat voor 'do not significantly harm'

(evaluatie)voorstellen geformuleerd die de leemten uit het Guidance document dienden op te vangen om zo tot een praktisch werkbaar inventarisatieprotocol te komen.

Ook de klankbordgroep - samengesteld uit medewerkers van de deelnemende subsidieverlenende entiteiten - heeft een essentiële bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het huidige inventarisatieprotocol. Klankbordgroepleden hebben doorheen het gehele inventarisatieproces bijzonder constructief meegewerkt, en oplossingen aangedragen om de geïdentificeerde knelpunten aan te pakken en zo de praktische werkbaarheid van het protocol te verbeteren.

1.2 Leeswijzer

De leeswijzer hieronder begeleidt de lezer doorheen de verschillende onderdelen van het eindverslag, en geeft kort weer wat welke informatie er in elk onderdeel kan gevonden worden.

Deel 1: In het eerste deel - dat we met deze leeswijzer afronden - wordt het algemene doel en de context van het inventarisatie-oefening uitgelegd : het identificeren van milieuschadelijke subsidies en het rapporteren van de resultaten.

Deel 2 : In dit deel wordt het begrippenkader uiteengezet, inclusief de ‘brede’ subsidie definitie en het begrip ‘milieuschadelijkheid’. Er wordt hiervoor onder meer gebruikgemaakt van richtlijnen uit het EU Guidance document.

Deel 3: Dit deel beschrijft de uitgangspunten van het protocol, zoals consistentie, samenwerking met verschillende partijen en de focus op werkbaarheid en duidelijkheid. Een goed begrip van deze uitgangspunten helpt om bepaalde keuzes bij de ontwikkeling van het inventarisatieprotocol te kaderen.

Deel 4: Dit deel beschrijft het centrale methodologische resultaat van de opdracht: het inventarisatieprotocol. Dit protocol beschrijft hoe te werk dient te worden gegaan om de MSS-inventaris op te stellen. Het omvat naast inhoudelijke ook procesmatige aspecten. De verschillende stappen worden nader toegelicht, waaronder het identificeren van prioritaire subsidies, het toepassen van de MSS-checklist en het evalueren van de toewijsbaarheid van de milieuschadelijke effecten aan de subsidie en de materialiteit hiervan.

Deel 5: Dit deel gaat in op de methodologische beperkingen van het inventarisatieprotocol. Er worden uitdagingen besproken, zoals het verkrijgen van volledige gegevens en het kwantificeren van milieueffecten. Ondanks deze beperkingen biedt het protocol een stevige basis voor verdere verfijning.

Deel 6: In dit deel wordt een overzicht gegeven van het verloop van het inventarisatieproces en de belangrijkste resultaten. Het benadrukt de samenwerking tussen betrokken partijen en de manieren waarop knelpunten tijdens het proces zijn opgelost, wat heeft geleid tot waardevolle inzichten.

Deel 7: Dit deel richt zich op het verminderen, beperken of compenseren van de impact van milieuschadelijke subsidies op milieudoelstellingen, en dit zonder de realisatie van de beoogde beleidsdoelstellingen in gevaar te brengen. Het benadrukt beleidsmatige oplossingen zoals het herzien van subsidie-instrumenten of het aanpassen van de reglementaire context waarbinnen het subsidie-instrument wordt ingezet.

Deel 8: Het laatste deel bevat aanbevelingen op Vlaams en Europees niveau voor volgende inventarisatieoefeningen en het gebruik van de resultaten.

2 Begrippenkader

Om de inventaris van milieuschadelijke subsidies op te maken, is het allereerst belangrijk om een eenduidige definitie te hanteren. Volgens het Guidance document, omvat de definitie van een ‘milieuschadelijk subsidie’ twee delen:

- 1) Hebben we te maken met een subsidie? Een subsidie is een maatregel van de overheid die een voordeel toekent aan specifieke consumenten of producenten, om hun inkomen aan te vullen of hun kosten te verlagen; en
- 2) Is de subsidie schadelijk voor het milieu? Een subsidie wordt beschouwd als schadelijk voor het milieu als het aanzienlijk verhoogde negatieve milieueffecten veroorzaakt.

We geven hieronder een verdere duiding bij de beide bestanddelen van de definitie.

2.1 Wat beschouwen we als subsidie?

2.1.1 Basisbegrip

Voor de opmaak van de MSS-inventaris verwijst het Guidance document in eerste instantie naar de brede definitie van wat een ‘subsidie’ is, zoals deze door de Wereldhandelsorganisatie wordt gebruikt³. Deze definitie omvat vier grote categorieën overheidsinterventies: rechtstreekse geldtransfers, prijs- en inkomenssteun, levering door de overheid van goederen of diensten, en gedeelde overheidsinkomsten. Deze categorieën worden hieronder nader toegelicht.

We hebben te maken met *rechtstreekse geldtransfers* wanneer de overheid directe betalingen of subsidies aan derden verstrekt. Deze worden toegekend voor een specifieke investering of om een persoon, bedrijf of organisatie in staat te stellen haar algemene kosten of de kosten die verband houden met een specifieke activiteit (met inbegrip van de overdracht van risico) geheel of gedeeltelijk te dekken. Dit geldt ook voor laagrentende of preferentiële leningen die door de overheid worden verstrekt aan producenten.

We spreken van *prijs- en inkomenssteun* wanneer een financiële ondersteuning worden toegekend om de producentenprijzen op een hoger niveau of consumptieprijzen op een lager niveau te houden dan onder volledig concurrerende voorwaarden; of als garantie voor een minimuminkomen (in het algemeen of voor specifieke groepen) wanneer er sprake is van een koppeling van een subsidie aan een hoger niveau van vraag naar of aanbod van goederen of activiteiten.

Ook de *levering door de overheid van goederen of diensten* anders dan algemene infrastructuur, of *aankoop van goederen* tegen niet-marktconforme voorwaarden, met inbegrip van directe marktinterventie worden als een subsidie beschouwd.

³ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf

Tenslotte horen *gederfde overheidsinkomsten*, met ander woorden inkomsten die niet door de overheid geïnd worden, zoals belastingvrijstellingen, kortingen, terugbetalingen, uitstel of verlaagde tarieven voor specifieke groepen, activiteiten of producten, tot de brede definitie van een subsidie.

2.1.2 Bijkomende duiding bij het begrip ‘subsidie’ in het kader van de opmaak van de MSS-inventaris

Naast de verwijzing naar een brede definitie van wat een subsidie is, biedt het Guidance document aanvullende elementen die bedoeld zijn om de groep subsidies die relevant is voor de opmaak van de MSS-inventaris nader te bepalen.

Zo verduidelijkt het Guidance document dat:

- Energiesubsidies buiten de MSS-inventarisatie vallen. Immers, het beleid rond energiesubsidies, en daarmee ook fossiele brandstoffen, worden geanalyseerd en gerapporteerd onder de Governance-verordening (EU) 2018/1999 -artikel 17(1)⁴.
- Subsidies die louter gunstig zijn voor het milieu niet in de MSS-inventaris moeten worden opgenomen.
- Subsidies die een aanzienlijke negatieve impact hebben op het milieu ook milieuschadelijke subsidies zijn, zelfs al hebben ze ook aanzienlijke positieve effecten (cf. infra). Dus ook subsidies die zowel positieve als negatieve effecten vertonen dienen te worden opgenomen in de inventaris. In het bijzonder kan hier gewezen worden op milieusubsidies die bijvoorbeeld worden ingezet om bepaalde milieudoelstellingen te behalen maar negatieve tweede-orde effecten kunnen hebben ten aanzien van andere milieudoelstellingen. Zo bijvoorbeeld kunnen subsidies voor de energierenovatie van een woning met een positieve impact op de impactcategorie ‘klimaatverandering – mitigatie’, negatieve effecten vertonen voor de impactcategorie ‘circulaire economie’.
- Enkel 'maatregelen' als een subsidie kunnen worden aangemerkt. Er dient met andere woorden sprake te zijn van een *actieve overheidsinterventie*. Een gebrek aan overheidsinterventie, bijvoorbeeld het ‘niet reguleren’ van de toegang tot natuurlijke hulpbronnen, kan nooit als een milieuschadelijke subsidie worden beschouwd.
- Zowel subsidies aan consumenten als aan producenten in rekening moeten worden gebracht.

⁴ Artikel 17: Geïntegreerde nationale voortgangsverslagen over energie en klimaat, 1. Onverminderd artikel 26 brengt elke lidstaat uiterlijk op 15 maart 2023, en vervolgens om de twee jaar aan de Commissie verslag uit over de stand van de tenuitvoerlegging van zijn geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan door middel van een geïntegreerd nationaal voortgangsverslag inzake energie en klimaat dat betrekking heeft op alle vijf dimensies van de energie-unie.

- Ook *potentiële transfers* zoals staatsgaranties/waarborgen onder de definitie van een milieuschadelijke subsidie kunnen vallen. Zo bijvoorbeeld zijn bepaalde industriële investeringen of activiteiten niet mogelijk zonder staatswaarborg. In dat geval is er geen transfer zolang de waarborg niet wordt ingeroepen.
- Subsidies van een overheid aan een andere overheid (bijv. van het gewest aan lokale overheden) niet dienen te worden meegenomen.
- Enkel subsidie met monetaire/budgettaire impact in het *inventarisatiejaar* (2024 voor de 2025 inventaris) in de MSS-inventaris moeten worden opgenomen. Dat deze subsidies in het inventarisatiejaar of op korte termijn zullen uitdoven is hierbij niet van belang.

Tenslotte vraagt het Guidance document om de focus te leggen op prioritaire subsidies, en dus niet op kleine subsidies voor activiteiten die marginaal negatief zijn voor het milieu. Het onderscheid tussen prioritaire en minder prioritaire subsidies is niet altijd eenduidig te maken. We zouden hier kunnen denken aan de omvang van de subsidie enveloppen als mogelijke indicator van het belang van een bepaalde subsidie. Hoe groter deze enveloppe hoe belangrijker de subsidie. Hoewel deze indicator vaak relevant zal zijn, is deze niet zaligmakend. Inderdaad, in een aantal gevallen kan een kleine subsidie enveloppe mogelijk toch nog een aanzienlijk negatief effect teweegbrengen. Het is dus moeilijk om een absoluut bedrag voorop te stellen, waaronder een subsidies niet prioritair zou zijn. In het kader van de MSS-checklist doen we een voorstel om het relatieve belang van onderscheiden subsidies mee in rekening te nemen om de prioritaire subsidies te selecteren. Blijft dat ook in deze oefening er naar redelijkheid dient geoordeeld te worden en men de nodige dosis gezond verstand aan de dag moet leggen. Twijfelgevallen worden best gedocumenteerd en samen met de persoon of het team dat de MSS-inventarisatie-oefening coördineert (de MSS-Coördinator) besproken.

2.2 Milieuschadelijkheid van de subsidie

Eens vaststaat dat we met een subsidie te maken hebben, moeten we nog kunnen vaststellen of deze subsidie schadelijk is voor het milieu alvorens deze in de MSS-inventaris op te nemen.

Het Guidance document verwijst voor de beoordeling van de milieuschadelijkheid naar de milieudoelstellingen uit de Taxonomie verordening (EU) 2018/2088. Meer bepaald, dient een subsidie als milieuschadelijk te worden aangemerkt als het ernstig afbreuk doet aan één of meerdere van de volgende zes milieudoelstellingen:

1. *de mitigatie van klimaatverandering*, indien de activiteit die gesubsidieerd wordt, leidt tot aanzienlijke broeikasgasemissies;

2. *de adaptatie aan klimaatverandering*, indien de activiteit die gesubsidieerd wordt, leidt tot een toegenomen ongunstig effect van het huidige klimaat en het verwachte toekomstige klimaat op de activiteit zelf of op de mens, de natuur of activa;
3. *het duurzaam gebruik en de bescherming van water en mariene hulpbronnen*, indien de activiteit die gesubsidieerd wordt, schadelijk is:
 - voor de goede toestand of het goed ecologisch potentieel van waterlichamen, met inbegrip van oppervlaktewater en grondwater, of
 - voor de goede milieutoestand van mariene wateren;
4. *de circulaire economie, met inbegrip van preventie en recycling van afval*, indien de activiteit die gesubsidieerd wordt:
 - tot aanzienlijke inefficiënties leidt bij het gebruik van materialen of bij het directe of indirecte gebruik van natuurlijke hulpbronnen zoals niet-hernieuwbare energiebronnen, grondstoffen, water en bodem in één of meer stadia van de levenscyclus van producten, onder meer in termen van duurzaamheid, herstelbaarheid, verbeterbaarheid, herbruikbaarheid of recycleerbaarheid van producten;
 - tot een aanzienlijke toename leidt van de productie, verbranding of verwijdering van afval, met uitzondering van de verbranding van niet-recycleerbaar gevaarlijk afval, of
 - tot de verwijdering van afval leidt die op lange termijn kan leiden tot aanzienlijke en langdurige schade aan het milieu;
5. *de preventie en bestrijding van verontreiniging*, indien de activiteit leidt tot een aanzienlijke toename van emissies van verontreinigende stoffen in lucht, water of bodem, vergeleken met de situatie voordat de activiteit van start ging; of
6. *de bescherming en het herstel van de biodiversiteit en ecosystemen*, indien de activiteit: (i) in aanzienlijke mate schadelijk is voor de goede staat en de veerkracht van ecosystemen, of (ii) schadelijk is voor de staat van instandhouding van habitats en soorten, met inbegrip van deze die van EU-belang zijn.

We spreken hierna ook van zes impactcategorieën om aan te duiden dat we de impact van de subsidies ten opzichte van voormelde milieudoelstellingen toetsen om na te gaan of een subsidie als milieuschadelijk dient te worden beschouwd.

3 Uitgangspunten bij het vaststellen van de milieuschadelijkheid van een subsidie

Hieronder staan we stil bij een aantal uitgangspunten die bij de ontwikkeling van een aangepaste methodiek voor de evaluatie van de milieuschadelijkheid van een subsidie werden gehanteerd.

3.1 Doelgerichte aanpak: ernstige afbreuk aan één milieudoelstelling volstaat

Voor opname in de MSS-inventaris volstaat het dat de subsidie ernstig afbreuk doet aan één van de zes milieudoelstellingen. Het is dus niet nodig dat de subsidie ernstig afbreuk doet aan alle of meerdere milieudoelstellingen. Eens vast komt vast te staan dat een subsidie ernstig afbreuk doet aan één van de zes milieubeleidsdoelstellingen, moet niet verder onderzocht worden of de betreffende subsidie ook ernstig afbreuk doet aan andere milieudoelstellingen. Het ontwikkelde doelgerichte inventarisatieproces houdt hiermee rekening en beperkt aldus de werklast in het kader van de opmaak van de MSS-inventaris.

Dit belet niet dat een meer uitgebreide analyse van milieuschadelijkheid waarbij alle impactcategorieën systematisch worden onderzocht, bijzonder zinvol kan zijn wanneer een milieuschadelijke subsidie in de diepte wordt geanalyseerd om na te gaan hoe diens milieuschadelijkheid kan beperkt worden. Het voorstellen van verbeteringsopties valt evenwel buiten de scope van de inventarisatie-oefening.

De MSS-checklist kan helpen bij het snel identificeren van de belangrijkste impactfactoren in alle impactcategorieën. In de laatste fase van de opdracht zullen we ter illustratie voor enkele milieuschadelijke subsidie verschillende verbeteropties voorstellen, waarbij de beoogde (economische, sociale, etc.) beleidsdoelen worden gerealiseerd zonder of met verminderde impact op de eerder besproken zes milieudoelstellingen.

3.2 Een pragmatische aanpak

De voorgestelde aanpak is pragmatisch:

- Het is een quickscan op basis van de beschikbare informatie;
- Het volgt een trechteringsproces;
- Het werkt via de omweg van impactbepalende factoren.

3.2.1 Een quickscan op basis van beschikbare informatie

Impactanalyses van subsidie-instrumenten bestaan in allerlei vormen en ook de diepgang van de analyses kan sterk variëren. Zo bijvoorbeeld kan een diepgaand onderzoek voor één enkele subsidie al snel een inspanning van 40 of meer

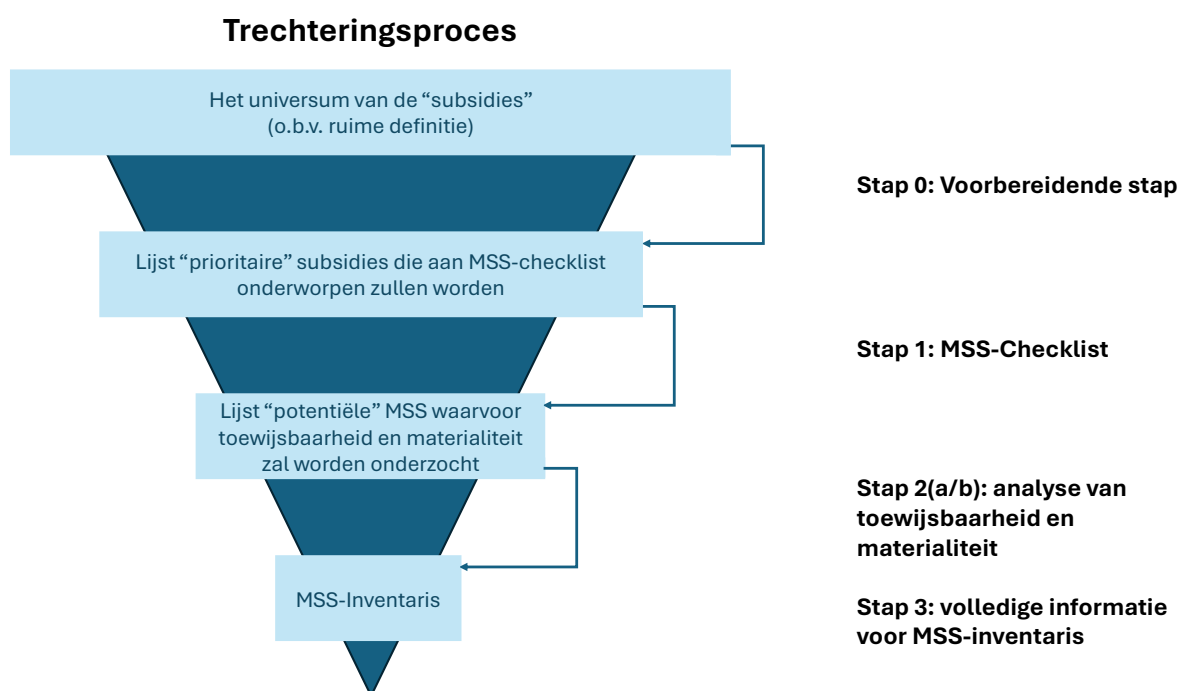
persoonsdagen vereisen afhankelijk van de finaliteit van de evaluatie en de gehanteerde onderzoeksstrategie (bv. indien nieuwe datavergaring vereist is). Vaak zal het beschikbare budget de toegestane diepgang bepalen.

Gegeven de finaliteit van de inventarisatie-oefening (opmaak MSS-inventaris), het grote aantal subsidies en de relatief bescheiden beschikbare middelen, werd gekozen om het inventarisatieproces van milieuschadelijke subsidies als een quickscan vorm te geven waarbij op basis van snel beschikbare informatie, een high level analyse wordt gemaakt van de milieuschadelijkheid van een subsidie.

Voor deze analyse vertrekken we vanuit de referentiedocumenten, zoals aangeleverd door de subsidieverlenende entiteiten, die de krachtlijnen van de subsidies toelichten. Deze worden waar nodig door een beperkt bijkomend onderzoek aangevuld. Er worden geen bijkomende nieuwe gegevensvergaring uitgevoerd, maar op de publiek beschikbare gegevens en informatie gesteund om tot een onderbouwde analyse te komen. De analyses en tussentijdse resultaten worden met de betrokken subsidieverlenende entiteiten besproken ter aanvulling en validatie.

3.2.2 Een trechteringsproces

Het inventarisatieproces neemt de vorm aan van een trechteringsproces waarbij we vertrekken vanuit een long list van subsidies en we bij elke stap een aantal subsidies uitfilteren om te eindigen met een shortlist aan subsidies die ernstig afbreuk doen aan minstens één van de milieudoelstellingen, en aldus in de MSS-inventaris zullen worden opgenomen. De grote stappen van dit trechteringsproces worden hieronder schematisch weergegeven (zie Figuur 1).



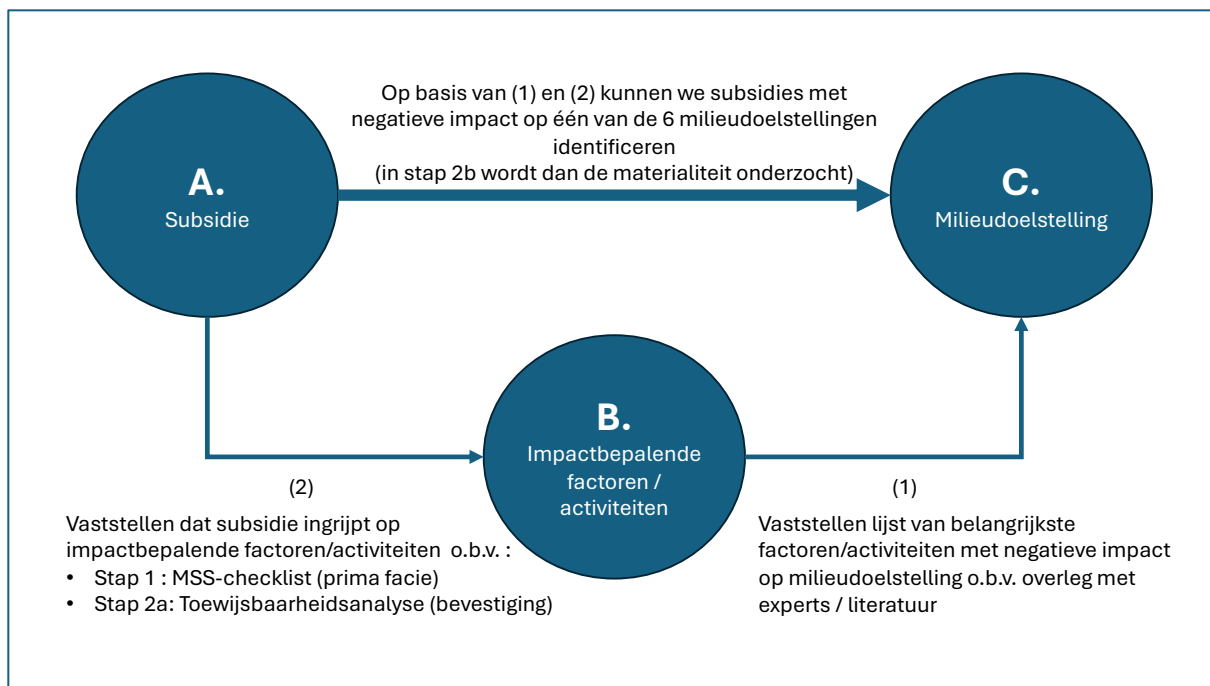
Figuur 1. Stappen in het trechteringsproces

We onderscheiden volgende stappen:

- Stap 0 is een voorbereidende stap waarbij de subsidieverlenende entiteit gevraagd wordt om, vertrekkende van het universum van al haar subsidies (long list), een lijst met ‘prioritaire subsidies’ vast te stellen, te weten de subsidies die aan de MSS-checklist zullen onderwerpen worden.
- In Stap 1 analyseert de subsidieverlenende entiteit de prioritaire subsidies aan de hand van de MSS-checklist om te identificeren welke subsidies potentieel milieuschadelijk zijn. Voor deze subsidies zal in stap twee de toewijsbaarheid en, desgevallend, de materialiteit moet worden onderzocht. In deze stap worden subsidies die zeker niet milieuschadelijk zijn uitgesloten van verdere analyse.
- Stap 2 (a/b) evalueert de toewijsbaarheid van de impact aan de subsidie en de materialiteit van de impact om te identificeren welke subsidies ernstig afbreuk doen aan één van de zes voormelde milieudoelstellingen. Dit gebeurt aan de hand van een tegenfeitelijke analyse.
- Stap 3, tenslotte, omvat de opname van de subsidies die op basis van de analyses in stap 2 als milieuschadelijk werden geïdentificeerd in de MSS-inventaris, waarna de inventaris met de vereiste informatie wordt aangevuld.

3.2.3 Werken via de omweg van impactbepalende factoren/activiteiten

Omdat het vaak niet eenvoudig is om na te gaan of een subsidie een bepaalde impactcategorie negatief kan beïnvloeden, werken we via de omweg van de impactbepalende factoren en activiteiten. Het betreft hier factoren/activiteiten die bepalend zijn voor het ontstaan, het behoud of het versterken van een negatieve impact op de beschouwde milieudoelstelling. Deze impactbepalende factoren zijn elementen uit de effectketen die de realisatie van een milieudoelstelling negatief beïnvloeden. Zo bijvoorbeeld vormt de toename in verharde oppervlakte een dergelijke impactbepalende factor: het is een bepalende factor voor het ontstaan of versterken van de negatieve impact op de klimaatadaptatiedoelstellingen (o.m. droogte, overstromingsrisico, ...). De impactbepalende factoren en activiteiten werden geïdentificeerd door het projectteam in overleg met thematische experts van het Beleidsdomein Omgeving (zie (1) in Figuur 2).



Figuur 2. Vaststellen van een negatieve impact van een subsidie via de omweg van impactbepalende factoren en activiteiten

Vervolgens kijken we of en hoe de subsidie ingrijpt op de impactbepalende factoren (zie (2) in Figuur 2). Zo zal een subsidie ter ondersteuning van de ontwikkeling van een nieuw industrieterrein of van nieuwe woonactiviteiten in beginsel bijdragen tot de versterking van de impactbepalende factor (meer verharde oppervlakte). Doordat de subsidie een impactbepalende factor versterkt, zal deze als een (potentieel) milieuschadelijke subsidie moeten worden aangemerkt, en moet verder onderzocht worden of de subsidie ook ‘ernstig’ afbreuk doet aan één of meerdere van de zes milieudoelstellingen.

Omgekeerd, indien de subsidie geen invloed heeft op de impactbepalende factoren of de negatieve impact van de impactbepalende factor op één van de milieudoelstellingen beperkt of tenietdoet (bijv. subsidie voor ontharding), dan zal de subsidie niet als (potentieel) milieuschadelijk voor deze milieudoelstellingen kunnen worden beschouwd.

Verwijzend naar Figuur 2 kunnen we door deze benadering een uitspraak doen over de relatie tussen A en C op basis van de relatie tussen B en C en deze tussen A en B.

In het voorgestelde inventarisatieprotocol wordt de benadering via impactbepalende factoren op twee specifieke momenten van het inventarisatieproces gebruikt: bij stap 1 voor een snelle identificatie van potentieel schadelijke subsidies aan de hand van de MSS-checklist (zie verder in paragraaf 4.2), en in stap 2a waar we de toewijsbaarheid van de negatieve impact aan de subsidie gaan evalueren (zie verder in paragraaf 4.3).

3.3 MSS-tool ter ondersteuning van het inventarisatieproces

De opmaak van een MSS-inventaris volgt een trechteringsproces waarbij, in samenwerking met de subsidieverlenende entiteiten, wordt geïdentificeerd welke subsidies als milieuschadelijk kunnen worden aangemerkt. Ter ondersteuning van dit proces werd een MSS-tool ontwikkeld in de vorm van een Excel file (hierna MSS-tool) met volgende tabs:

- Tab 'Quick start', waarin een bondige gids is opgenomen aan de hand waarvan de deelnemende entiteiten (overheidsorganisaties die subsidies verlenen) de eerste stappen van het proces kunnen doorlopen;
- Tab '1.ID-Fiche' waarin (i) de contactgegevens van de betreffende entiteit en (ii) het overzicht van de subsidies die aan de MSS-checklist zullen worden onderworpen (i.e. de 'prioritaire subsidies' - stap 1) worden opgenomen, inclusief de basisinformatie over deze subsidies;
- Tab '2. Begrippenkader', waarin kort wordt toegelicht (i) wat een subsidie is en (ii) hoe we bepalen of een subsidie milieuschadelijk is (zie ook informatie in Hoofdstuk 2 van dit document) en waarin we refereren naar achtergrondinformatie (o.a. het Guidance document van de EU Commissie);
- Tab '3. Gebruik MSS-checklist', waarin (i) de onderdelen van de MSS-checklist geschetst worden voor gebruik in stap 2 van het proces, en (ii) hulp geboden wordt bij het identificeren van 'prioritaire' subsidies waarvoor de MSS-checklist moet worden toegepast;
- Tab '4. MSS-checklist', waarin de MSS-checklist zelf is opgenomen, en waarin de subsidieverlenende entiteit voor de eigen subsidies de checklist vragen kan beantwoorden over de impactbepalende factoren;
- Tab '5. Toewijsbaarheid en Materialiteit', waarin voor de subsidies die op basis van MSS-checklist als potentieel milieuschadelijk werden geïdentificeerd, de resultaten van de tegenfeitelijke analyse worden opgenomen. Dit omvat de argumentatie bij evaluatie van de toewijsbaarheid van de impact aan de subsidie en, in voorkomend geval, de argumentatie bij de evaluatie van de materialiteit van de toewijsbare impact.

3.4 Transparantie & objectivering

Met de voorgestelde methodologie willen we tegemoetkomen aan twee fundamentele noden: transparantie en objectivering.

3.4.1 Transparantie

De identificatie van milieuschadelijke subsidies mag geen black box zijn. Een buitenstaander dient te begrijpen hoe de inventaris van milieuschadelijke subsidies tot stand kwam.

Transparantie wordt op verschillende niveaus van het inventarisatieprotocol ingebouwd:

- *Transparantie op het niveau van het proces en de methodiek.* Door de inhoud en logica van de verschillende stappen van het MSS-identificatieproces toe te lichten, wordt het voor eenieder duidelijk op welke wijze de selectie wordt gemaakt van subsidies die in de MSS-inventaris worden opgenomen, en welke partijen hierin een rol hebben gespeeld.
- *Transparantie op het niveau van de resultaten.* Het resultaat van iedere stap wordt gedocumenteerd, het betreft: (1) de lijst van de prioritaire subsidies die werden geselecteerd om aan de MSS-checklist te worden onderworpen⁵ (zie tab 1. ID-fiche); (2) de identificatie van *potentieel* milieuschadelijke subsidies aan de hand van de MSS-checklist (tab 4. MSS-checklist) en (3) de evaluatie van de toewijsbaarheid en materialiteit, inclusief de motivering (tab 5. Tegenfeitelijke analyse).

Net omdat de inventarisatie-oefening van 2025 (inventarisatiejaar 2024) een primeur is, en vervolgens elke twee jaar zal herhaald worden, is transparantie extra belangrijk. Het vergemakkelijkt de identificatie van sterke en zwakke punten, zodat het initiële inventarisatieprotocol op basis van de opgedane ervaringen verder verfijnd en verbeterd kan worden. Deze transparantie ondersteunt een proces van continue verbetering.

3.4.2 Objectivering

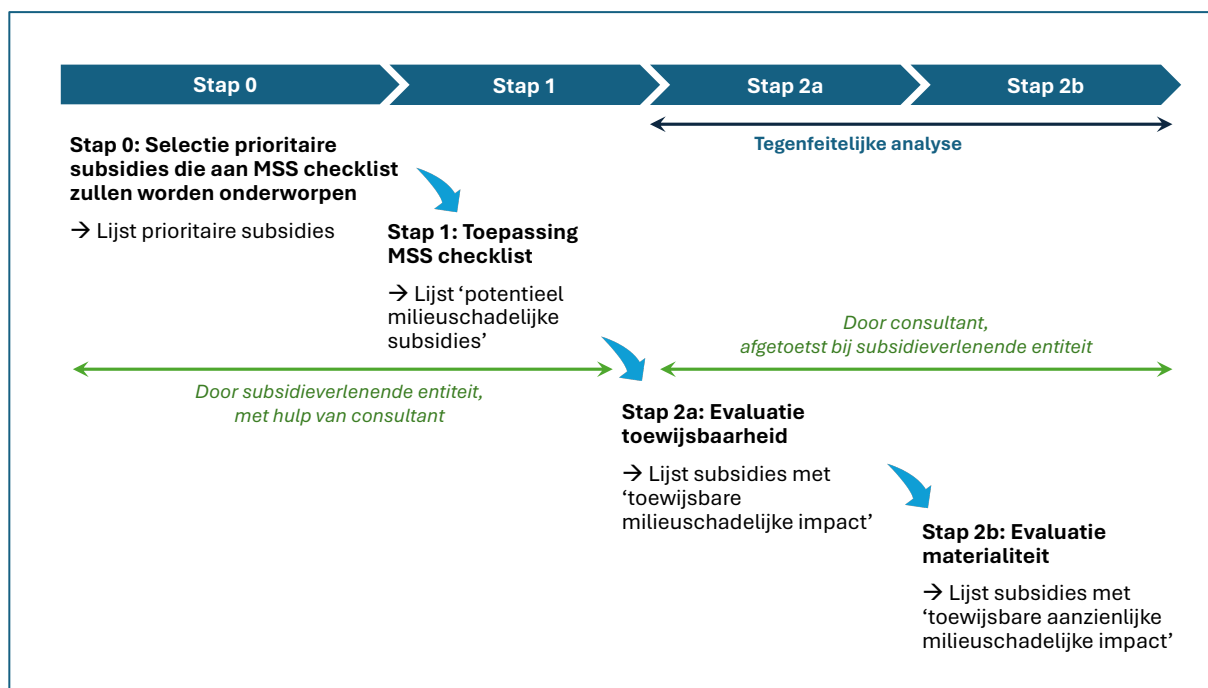
De identificatie van potentiële MSS (stap 1) en de evaluatie van de toewijsbaarheid (stap 2a) en materialiteit (stap 2b) laten een zekere ruimte voor interpretatie en beoordeling toe. We moeten er ons bewust van zijn dat hier enige subjectiviteit in kan sluipen. De voorgestelde aanpak voorziet in een aantal ingrepen die de inventarisatieoefening helpen objectiveren. Het betreft onder meer volgende ingrepen:

- *Procesmatige ingrepen.* In het proces worden zowel de subsidieverlener als een externe evaluator, die onafhankelijk is van de subsidieverlenende entiteit, betrokken. De subsidieverlener, die zijn subsidies het best kent, staat in voor de selectie van de subsidies die aan de MSS-checklist zullen worden onderworpen (stap 0) en past – in de meeste gevallen – de MSS-checklist toe op deze subsidies (stap 1). De externe evaluator voert een snelle check uit van de analyse in stap 1, voert de tegenfeitelijke analyse (toewijsbaarheid en materialiteit) uit en bespreekt de resultaten hiervan met de subsidieverlener. Door over de resultaten van de evaluatie met elkaar in gesprek te gaan, verkrijgen we een tegensprekelijk proces waarbij de analyse van de ene partij door de andere kan worden gechallenged of gevalideerd. Hierdoor kan bijvoorbeeld de subsidieverlener de externe evaluator duiden op

⁵ In de huidige oefening werd mondeling gevraagd hoe de lijst van subsidies werd samengesteld en of de ruime definitie van de term subsidie werd gehanteerd. Een verdere verhoging van de transparantie kan er in bestaan om al de subsidies mee in de MSS-tool in een afzonderlijk tab op te nemen, zodat nauwer kan worden opgevolgd welke subsidies niet werden opgenomen in de lijst van prioritaire subsidies die aan de MSS-checklist moeten worden onderworpen.

elementen die niet in de analyse werden meegenomen, zodat, desgevallend, de evaluatie kan worden bijgestuurd.

De eerder aangehaald transparantie-ingrepen (o.a. documentatie van gehanteerde logica) vormen een bijkomende aanmoediging voor een objectivering. Ze laat toe dat ook derden (niet betrokken in het inventarisatieproces) zicht krijgen op de gevoerde argumentatie. Zo wordt ook een externe controle mogelijk. Deze externe controlemogelijkheid ondersteunt het objectiveringsstreven.

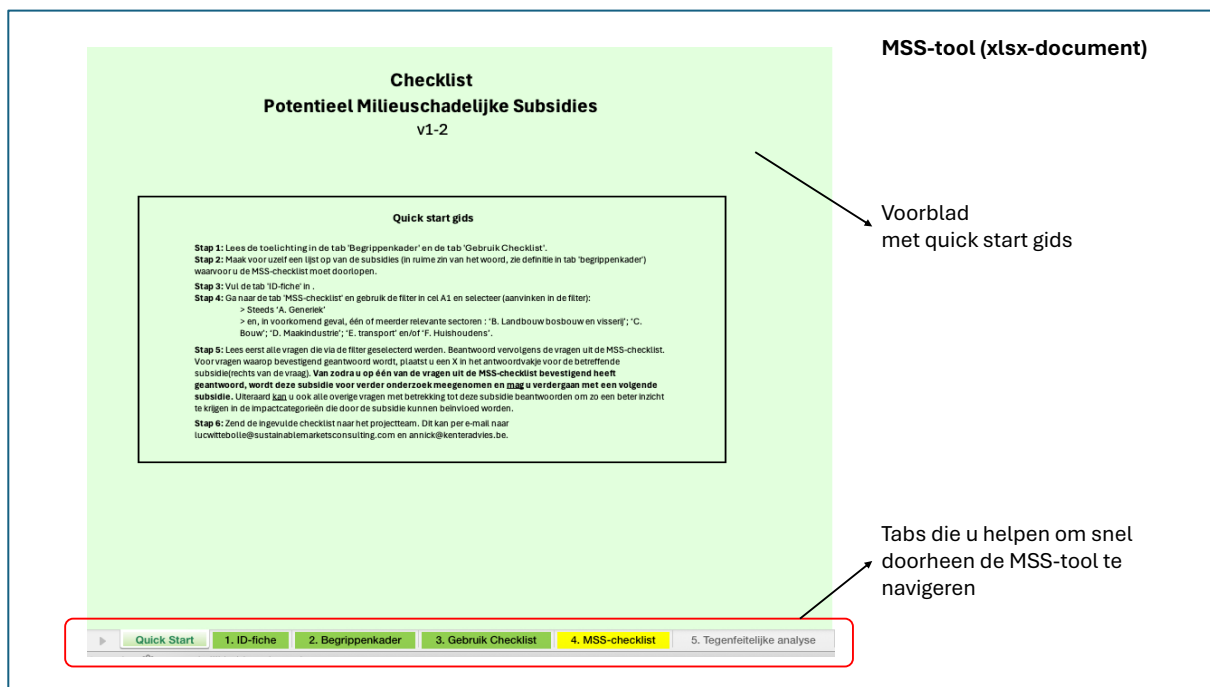


Figuur 3. Procesmatige ingrepen

- **Methodologische ingrepen.** Er worden aanknopingspunten aangereikt om tot een gedeelde evaluatie van de impact te komen. Zo bijvoorbeeld in de vorm van een MSS-Checklist (stap 1), een lijst aandachtspunten en overwegingen bij de evaluatie van de toewijsbaarheid (stap 2 a), en een inschaling van de impact aan de hand van beslisbomen voor de evaluatie van de materialiteit (stap 2b).

4 Inventarisatieprotocol: inhoudelijke handreiking

Hieronder beschrijven we stap voor stap hoe de evaluatie van de subsidies aan de hand van de overeengekomen methodiek dient te gebeuren, en hoe de MSS-tool en de MSS-checklist (zie Figuur 4) hierbij kan gebruikt worden.



Figuur 4 - Screenshot voorblad MSS-tool

Het inventarisatieprotocol volgt de stappen zoals uiteengezet in Figuur 3, te weten :

- Stap 0: Selectie van prioritaire subsidies die aan de MSS-checklist zullen worden onderworpen
- Stap 1: Toepassing MSS-checklist op prioritaire subsidies
- Stap 2a: Evaluatie van de toewijsbaarheid
- Stap 2b: Evaluatie van de materialiteit

4.1 Stap 0: Selectie van prioritaire subsidies die aan de MSS-checklist zullen worden onderworpen

4.1.1 Ten geleide

In beginsel kan de milieuschadelijkheid van elke subsidie onderzocht worden en de subsidieverlenende entiteiten die dit wensen, kunnen de volledige lijst van hun

subsidies aan de MSS-checklist onderwerpen. Evenwel, van uit een pragmatisch oogpunt lijkt dit weinig efficiënt omdat een dergelijke evaluatie voor een deel van de subsidies weinig of niet relevant is. Daarom ligt in deze voorbereidende stap de focus op de opmaak van een lijst van subsidies die bij prioriteit aan de MSS-checklist moeten worden onderworpen. We spreken van prioritaire subsidies om deze te onderscheiden van subsidies die omwille van hun omvang (bv. totale budgettaire enveloppe) of naar aard (bv. subsidies voor fundamenteel onderzoek of opleiding) geen ernstige afbreuk kunnen doen aan milieubeleidsdoelstellingen.

Daarnaast wordt in deze stap ook de nodige basisinformatie verzameld met betrekking tot de prioritaire subsidies (o.a. een korte beschrijving van de subsidie, de budgettaire enveloppe die in 2024 werd besteed en de verwijzing naar referentiedocumenten en wetgeving).

4.1.1.1 Opmaak van de longlist van alle subsidies

Elke subsidieverlenende entiteit dient in eerste instantie een lijst op te maken van alle subsidies die in het rapporteringsjaar werden uitbetaald, inclusief de bedragen die hiermee gepaard gaan. Ook voor subsidies die geen rechtstreekse transfer van middelen inhouden, beschikt de subsidieverlenende entiteit vaak over de economische waarde van de subsidie. Zo bijvoorbeeld is de fiscale uitgave gekoppeld aan vrijstellingen of verminderingen van heffingen en belastingen vaak beschikbaar. In voorkomend geval, kunnen deze bedragen mee worden opgenomen.

Het Subsidieregister dat door het Departement Financiën en Begroting wordt bijgehouden (Figuur 5) vormt een mogelijk startpunt (naast eventuele interne data sets) voor de opmaak van de longlist.



Figuur 5. Landingspagina Subsidieregister

Dit register kan via de website⁶ van Departement Financiën en Begroting geraadpleegd worden. Het subsidieregister beschikt over een handige zoekfunctie en biedt de mogelijkheid om het subsidieregister integraal te downloaden (in CSV en Excel formaat) voor meer uitgebreide bewerkingen.

Het subsidieregister bevat informatie over:

1. de subsidie (in enge zin) : het thema en subthema, het bedrag dat werd toegekend en het bedrag dat werd uitbetaald, en het jaartal waarop de informatie betrekking heeft;
2. de subsidieverlenende overheid: het beleidsdomein en de concrete verstrekker van de subsidie;
3. de begunstigde: het KBO-nummer (identificatienummer bij het kruispuntbank van ondernemingen) en evt. de vestiging waarop de subsidie betrekking heeft, de naam van de subsidieontvanger en diens adres (postcode, gemeente en land).

We merken op dat het subsidieregister over het volledige jaar 2024 pas in het late voorjaar 2025 ter beschikking is, en dat (voor die tijd) de meegedeelde gegevens op het jaar 2023 betrekking hebben.

Het subsidieregister kan onder meer nuttige informatie leveren voor de selectie van de voor de MSS-inventarisatie meest relevante beleidsdomeinen en subsidieverstrekkers.

Het subsidieregister heeft evenwel ook een aantal beperkingen. Zo bijvoorbeeld omvat het geen subsidies aan particulieren⁷ noch subsidies uit de ruime definitie die voor de opmaak van MSS-inventaris gehanteerd wordt (bijv. ontheffing belastingen, etc.). Bovendien worden de subsidies soms aan organisaties toegekend die deze vervolgens aan particulieren of andere organisaties doorsluizen. In deze gevallen bestaat het risico op een dubbeltelling. Het subsidieregister bevat ook enkel subsidies die vanuit Vlaanderen worden uitgekeerd en dus niet de subsidies die vanuit de lokale overheden worden gegeven. Deze laatste categorie zou in beginsel wel mee moeten worden opgenomen in het evaluatieproces. Voor het eerste inventarisatiejaar 2024 werd overeengekomen om dit niet te doen.

Aangezien het subsidieregister niet volledig het toepassingsgebied van de MSS-inventaris afdekt, zal nog een bijkomende inspanning nodig zijn om dit register verder aan te vullen. Dit kan vanuit de analyse van de eigen wetgeving – bv. voor het departement Wonen in Vlaanderen, de Vlaamse Codex Wonen of voor het departement Begroting en Fiscaliteit de Vlaamse Codex Fiscaliteit.

⁶<https://subsidieregister.vlaanderen.be/ords/xxsr/r/subsidieregister/home?clear=1&session=9349274038530&cs=3EWqvKX0dqHbo3dK3OAMQ70Lja9RqDdOOhdVfXhrenG9EectlnN9Qmr8pwqxMG-ythyUkrFftuCDmGFf2J58Kfw>

⁷ Het subsidie register bevat enkel subsidies aan ondernemingen, organisaties, feitelijke verenigingen en lokale besturen. Omwille van privacyredenen wordt er geen informatie over subsidies aan natuurlijke personen opgenomen.

4.1.1.2 *Opmaak van de lijst prioritaire subsidies*

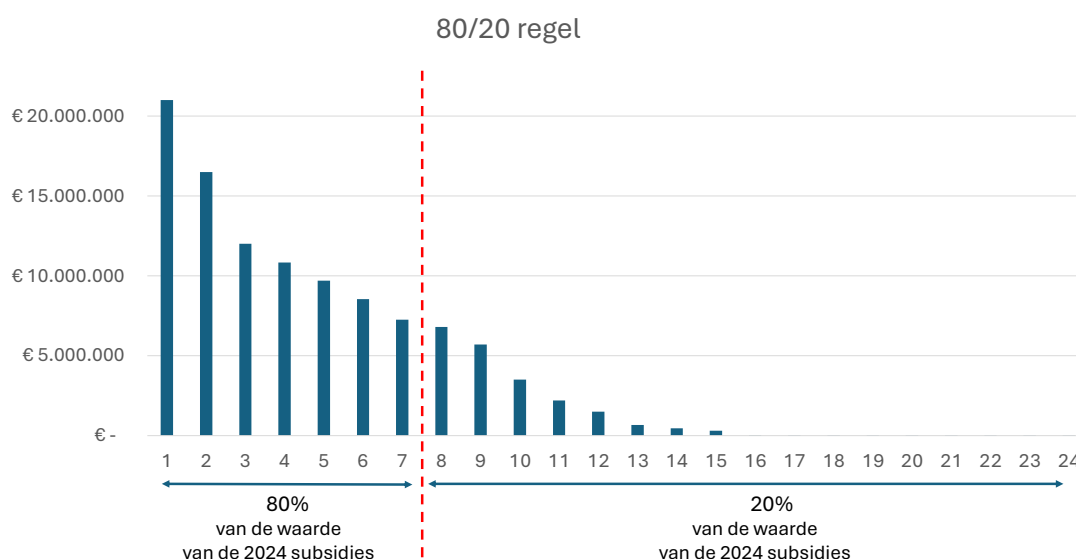
Niet elke subsidie uit de long list dient aan de hand van de MSS-checklist geanalyseerd te worden. We hanteren twee criteria om bepaalde subsidies van een toetsing aan de hand van de MSS-checklist uit te sluiten: het voorwerp van de subsidie en de omvang van de subsidie-enveloppe. De toepassing van deze criteria (zie hieronder paragraaf 4.1.2) moet ervoor zorgen dat subsidies die in de kennelijke onmogelijkheid verkeren om ernstig afbreuk te doen aan één van de zes referentiemilieudoelstellingen vroeg in het proces voor verder onderzoek kunnen verwijderd worden.

4.1.2 Praktisch

Voor de opmaak van de lijst met prioritaire subsidies vertrekt de subsidieverlenende entiteit vanuit de lijst van alle subsidies waarvoor in het rapporteringsjaar uitbetalingen werden gedaan (cf. supra paragraaf 4.1) en gaat vervolgens als volgt te werk:

1. Uit de long list worden alle subsidies verwijderd die op basis van hun voorwerp naar alle redelijkheid en met grote zekerheid geen ernstige afbreuk aan één van de zes milieudoelstellingen kunnen doen. Het betreft hier bijvoorbeeld subsidies voor opleidingen, fundamenteel wetenschappelijk onderzoek (lage TRL-niveaus)⁸, adviesverlening, etc. Bij twijfel legt de subsidieverlenende entiteit de betreffende subsidie voor aan de MSS-coördinator, die uitsluitsel zal geven.
2. De overgebleven subsidies uit de long list worden op basis van de omvang van de uitbetaling in het rapporteringsjaar, van groot naar klein gerangschikt.
3. De subsidies, gerangschikt van groot naar klein, waarvan het geaggregeerde bedrag samen 80% van het totaal aan uitbetaalde subsidies bedraagt, worden als prioritair beschouwd en dienen aan de MSS-checklist te worden onderworpen.

⁸ Tenzij de subsidie betrekking heeft op aankoop van materiaal/installaties of nieuwbouw of aanpassingen aan onroerende goederen.



Figuur 6. Illustratie toepassing 80/20 regel voor subsidies verstrekt door een subsidieverlenende overheid

4. Omdat de omvang van een subsidie niet noodzakelijk in verhouding staat tot de mogelijke milieuschadelijkheid van een subsidie, dient bij de subsidies die samen de 20% overblijvende subsidies vormen, nagegaan te worden of er subsidies in voorkomen die naar alle waarschijnlijkheid een negatieve impact op de impactcategorieën hebben. In voorkomend geval, worden deze ook als prioritair beschouwd en toegevoegd aan de lijst van subsidies die aan de MSS-checklist zullen worden onderworpen.

TIP: doorloop eerst de MSS-Checklist voor de prioritaire subsidies die op basis van de 80/20 regel werden geselecteerd, en kom dan terug naar de overige 20%. Zo heeft u een goed zicht op de impactbepalende factoren en kan u snel nagaan of er zich onder de 20% subsidies nog subsidies bevinden die waarschijnlijk een belangrijke impact op de milieudolstellingen kunnen hebben.

5. Deze lijst wordt aangevuld met subsidies waarvoor geen rechtstreekse monetaire transfer van de overheid naar de begunstigde plaatsvindt⁹ zoals voor vrijstellingen, verminderingen, waarborgen, etc. (zie ruime definitie 'subsidie') en waarvoor niet meteen een kwantificatie van het monetaire voordeel in het rapporteringsjaar kon worden gevonden. Deze extra subsidies worden dus ook als prioritaire subsidie beschouwd.

De lijst met prioritaire subsidies wordt in de MSS-tool, in tab '1. ID-fiche' opgenomen. Naast de naam van de subsidie, dienen onder meer de link of referentie naar

⁹ Ook voor subsidies die geen rechtstreekse transfer van middelen inhouden, beschikt de subsidieverlenende entiteit over de economische waarde van de subsidie. Zo bijvoorbeeld is de fiscale uitgave gekoppeld aan vrijstellingen of verminderingen van heffingen en belastingen vaak beschikbaar. In voorkomend geval, kunnen deze bedragen mee worden opgenomen in de rangschikking van groot naar klein voor de toepassing van de 80/20 regel.

informatiebron over de subsidie en de uitbetaalde/vereffende subsidie voor het referentiejaar in deze stap te worden opgenomen.

Op het einde van Stap 0 beschikken we dus over een long list van subsidies (alle subsidies) en de lijst (incl. een bondige beschrijving) van prioritaire subsidies die aan de MSS-checklist zullen worden onderworpen.

4.2 Stap 1: Toepassing MSS-checklist op prioritaire subsidies

4.2.1 Ten geleide

De MSS-checklist wordt gebruikt om subsidies te identificeren waarvoor we in de volgende stap de toewijsbaarheid en materialiteit moeten evalueren. De subsidies die geen invloed hebben op de impactbepalende factoren, worden na toepassing van de MSS-checklist, uitgesloten voor verder onderzoek.

Zoals gemeld, moet een subsidie een negatieve impact *kunnen* hebben op minstens één van de zes impactcategorieën/milieubeleidsdoelstellingen. De MSS-checklist laat toe om na te gaan of een subsidie aangrijppunten heeft met de impactbepalende factoren. Op deze manier kunnen we nagaan welke impactcategorieën potentieel een negatieve impact van de subsidie kunnen ondervinden.

Voor de opmaak van de MSS-checklist werd vertrokken vanuit de identificatie van *impactbepalende factoren* (zie paragraaf 3.2.3). Ter herinnering, dit zijn factoren die ervoor zorgen dat een impactcategorie negatief wordt geïmpacteerd. Bijvoorbeeld voor de impactcategorie “klimaatverandering -mitigatie”, kan gewezen worden op de uitstoot van broeikasgassen door de verbranding van fossiele brandstoffen” als impactbepalende factor. Praktisch werd voor elk van de zes impactcategorieën een lijst van impactfactoren opgemaakt en met experts van het beleidsdomein Omgeving ter validatie besproken.

Vervolgens werden deze impactbepalende factoren vertaald naar checklistvragen. Bijvoorbeeld “Leidt de subsidie tot ...”. De MSS-checklist bevat generieke en sectorspecifieke vragen. Generieke vragen zijn vrij algemeen geformuleerd en zijn relevant over de sectoren heen. Omdat de generieke vragen ondanks de toelichting soms wat abstract kunnen zijn, werden de generieke vragen voor een aantal sectoren tevens vertaald naar sectorspecifieke vragen. Het betreft volgende sectoren: 1) landbouw, bosbouw en visserij, 2) bouw, 3) maakindustrie, 4) transport en 5) huishoudens. Voor de meeste generieke en sectorspecifieke vragen omvat de checklist tevens een toelichting of tips die helpen om de checklistvragen te beantwoorden.

4.2.2 Praktisch

De MSS-checklist wordt door de subsidieverlenende entiteiten ingevuld voor de prioritaire subsidies die door hen werden geïdentificeerd in Stap 0.

Omdat niet alle vragen voor iedereen of voor elke subsidie relevant zijn, werd een *filterfunctie* ingebouwd. Deze kan links bovenaan in cel A1 gevonden worden. Door op het filtericoon te klikken, wordt het overzicht zichtbaar van de mogelijke filters die aangevinkt kunnen worden.

- A. Generiek
- B. Landbouw, bosbouw en visserij
- C. Bouw
- D. Maakindustrie
- E. Transport
- F. Huishoudens

Aangezien de generieke vragen voor iedereen relevant kunnen zijn, dient de filter ‘A. Generiek’ steeds aangevinkt te worden. Daarnaast kunnen de toepasselijke sectoren geselecteerd worden zodat enkel de relevante sectorspecifieke vragen worden getoond (zie Figuur 7). Indien nodig kan de filter in functie van de beschouwde subsidie telkens worden aangepast.

	Subsidie 1	Subsidie 2	Subsidie 3	Subsidie 4	Subsidie 5
1. Leidt de subsidie tot een toename in de uitstoot van broeikasgassen? <i>Denk aan: absolute of relatieve toename van verbranding van fossiele brandstoffen, toename elektriciteitsverbruik, afremmen van mitigerende investeringen, toename van materiaal met aanzienlijke ingesloten emissies (staal, cement, ...). Broeikasgasemissies: CO₂, methaan, ...</i>					
1a Leidt de subsidie tot minder snelle afbouw, een instandhouding of een toename in (koolstofintensieve) landbouw activiteiten? <i>Denk aan alle types landbouw (bv. omvallen van gebruik van machines zoals tractoren, of andere installaties die werken op fossiele brandstoffen, ...), maar ook aan specifieke types landbouw / tuinbouw die koolstofintensief is als gevolg van de nood aan verwarming (serreteelten, stallen, ...).</i>					
1b Leidt de subsidie tot een minder snelle afbouw, een instandhouding of een toename in de veestapel, dan wel tot een wijziging van de samenstelling van de veestapel met meer uitstoot van broeikasgassen (o.m. methaan) als gevolg? <i>Denk aan overschakeling van akkerbouw naar veeteelt en binnen veeteelt van pluimvee naar varkens en naar runderen.</i>					
1a Leidt de subsidie tot een toename in activiteiten in de bouw (toename materiaalgebruik met (hoge) koolstofinhoud)? <i>Denk aan verhoogd materiaalgebruik als gevolg van toename bouwactiviteiten, zoals beton, staal, cement, glas, ...</i>	x				
1a Leidt de subsidie tot een instandhouding of toename van productie met (hoge) uitstoot van broeikasgassen? <i>Denk aan een verhoging van de productie, een toename van koolstofintensieve productie of het instandhouden van een bepaalde productie ten nadele van alternatieven die minder broeikasgassen uitstoten. Hier kan ook het steunen van recyclage technieken bij horen die een hogere energievraag hebben dan de productie op basis van virgin grondstoffen.</i>					

Quick Start 1. ID-fiche 2. Begrippenkader 3. Gebruik Checklist 4. MSS-checklist

Figuur 7. Vragenfilter (screenshot)

Er is standaard plaats voorzien voor 20 subsidies. Het is evenwel mogelijk om bijkomende subsidies toe te voegen door extra kolommen aan te maken. Dit kan door kolommen te kopiëren en de nummering van de bijkomende subsidies te laten doorlopen (subsidie 21, 22, etc.).

Rechts van de vragen werd per subsidie (1 subsidie per kolom, waarbij de nummering verwijst naar de nummering in de lijst met subsidies in tab '1. ID-fiche') een *antwoordvakje* voorzien.

Voor elke subsidie dienen de vragen die door de toepassing van de vragenfilter werden geselecteerd, één voor één te worden beantwoord. Als de vraag bevestigend dient te worden beantwoord / van toepassing is dan moet een kruisje in het antwoordvakje (rechts van de vraag) voor de betreffende subsidie geplaatst worden. Eénmaal er voor een specifieke vraag een 'X' werd ingevuld, dan dient de generieke vraag niet te worden beantwoord. Van zodra er op één van de vragen uit de MSS-checklist bevestigend werd geantwoord, wordt deze subsidie voor verder onderzoek meegenomen, en moeten de overige vragen niet verder beantwoord worden.

De beoordeling van de subsidie aan de hand van de MSS-checklist gebeurt *in abstracto* waarbij naar redelijkheid wordt geoordeeld over de mogelijke impact op impactbepalende activiteiten. Zo bijvoorbeeld zal vandaag een renovatiesubsidie worden geacht impact te hebben op de impactcategorie 'circulaire economie' omdat er in de meeste gevallen sprake is van het gebruik van primaire materialen, ook al weten we dat er in een beperkt aantal gevallen al circulair gebouwd wordt. Bij projectsubsidies kan de impact soms nog meer variëren: bijvoorbeeld subsidies voor industriële investeringen kunnen zowel zeer positieve impact als een zeer negatieve impact hebben. Ook in dit geval hanteren we een vorm van abstractie, en houden we rekening met de mogelijke negatieve impact. Een positieve impact kan eventueel in rekening worden genomen bij de evaluatie van de materialiteit (zie verder, stap 2b).

We gaan dus op basis van de MSS-checklist na of de betreffende subsidie kan inwerken op factoren die impactcategorieën negatief kunnen beïnvloeden. Indien de subsidie de belangrijkste impactbepalende factoren niet kan beïnvloeden, dan kunnen we de subsidie uitsluiten als milieuschadelijke subsidie. Omgekeerd, indien de subsidie minstens één impactbepalende factor kan beïnvloeden, dan hebben we te maken met een potentiële milieuschadelijke subsidie en dient deze subsidie in de volgende stap verder onderzocht te worden.

Voor potentiële milieuschadelijke subsidies gaan we in een volgende stap na of de impact daadwerkelijk aan de subsidie kan worden toegewezen en, in voorkomend geval, of deze impact voldoende materieel is om ernstige afbreuk te doen aan de milieudoelstelling.

4.3 Stap 2a: Evaluatie van de toewijsbaarheid

4.3.1 Ten geleide

Voor het evalueren van de toewijsbaarheid van een bepaalde milieu-impact aan een subsidie hanteren we een tegenfeitelijke analyse en maken hiervoor een omweg via de impactbepalende factoren en activiteiten (cf. supra paragraaf 3.2.3): Subsidie →

impactbepalende factoren en activiteiten → negatieve impact op impactcategorie. Zoals eerder aangegeven wordt deze evaluatie door een (externe) onafhankelijke evaluator gedaan, maar worden de resultaten van de evaluatie wel besproken met de subsidieverlenende overheid.

Opdat een subsidie als milieuschadelijk aangemerkt zou worden, moet een impactbepalende factor of activiteit aan de subsidie kunnen worden toegewezen, i.e. een (rechtstreeks) gevolg zijn van de subsidie. In voorkomend geval, kan dan - via transitiviteit - de negatieve impact op de impactcategorie worden verondersteld. Om de toewijsbaarheid vast te stellen hanteren we een tegenfeitelijke analyse. We stellen ons de vraag of we zonder de subsidie evenveel impactbepalende activiteiten zouden kunnen vaststellen als met de subsidie. Indien hier positief op geantwoord wordt dan is er geen sprake van toewijsbaarheid; omgekeerd indien deze vraag negatief beantwoord wordt en er dus zonder de subsidie minder impactbepalende activiteiten kunnen verwacht worden, dan is er sprake van een toewijsbare impact.

4.3.2 Handvaten voor de evaluatie van de toewijsbaarheid

Het gebruik van dit tegenfeitelijk denken veronderstelt dat we ons een beeld vormen wat er zou gebeuren in een – per definitie – fictieve wereld zonder de beschouwde subsidie. Het is door de situatie met de subsidie te vergelijken met de hypothetische situatie die zich zonder de subsidie zou hebben voorgedaan, dat we tot een beredeneerde uitspraak over de toewijsbaarheid kunnen komen.

Hieronder reiken we een aantal aanknopingspunten aan die de evaluator enige houvast bieden bij het verbeelden van een fictief universum zonder de subsidie voor de evaluatie van de toewijsbaarheid aan de hand van een tegenfeitelijke analyse. Hiermee willen we meer uniformiteit en consistentie in de evaluatie van de toewijsbaarheid brengen. Het betreft hier factoren die een *indicatie* vormen dat een impact aan de beschouwde subsidie kan worden toegewezen of, omgekeerd, de toewijzing aan de subsidie net uitsluiten. Naar mate meer(dere) van dergelijke ‘indicatoren’ in dezelfde richting wijzen, zal ook de conclusie omtrent de toewijsbaarheid zich krachtiger aan ons opdringen.

4.3.2.1 De beleidstheorie (beleidslogica)

Ook voor de evaluatie van de toewijsbaarheid aan de hand van een tegenfeitelijke analyse hanteren we een *in abstracto* benadering en voeren we de analyse uit op basis van de mogelijke (theoretische) impact van de subsidie¹⁰. Dit impliceert dat we de beoogde en niet-beoogde effecten beschouwen. De beoogde effecten en de achterliggende rationale kunnen we vinden via een analyse van de beleidstheorie.

¹⁰ We kiezen voor een pragmatische in abstracto effectbeoordeling omdat een reële effectbeoordeling een aantal aanzienlijke bijkomende datavergaring vergt om het toewijsbaarheid van het resultaat te kunnen vaststellen. Het feit dat er bijvoorbeeld geen stijging van transportemissies kan worden waargenomen ondanks een subsidie die transportactiviteiten aanmoedigen, sluit de toewijsbaarheid niet uit aangezien zonder de subsidie de totale transportemissies mogelijks gedaald zouden zijn. Soms kunnen ook exogene factoren (bijv. economische crisis) tijdelijk het negatieve effect van de subsidie milderen, wat niet betekent dat de subsidie *an sich* niet milieuschadelijk kan zijn.

De beleidstheorie omvat een beschrijving van de beoogde effecten en hoe de subsidie deze wil bewerkstelligen, inclusief assumpties rond de causaliteit (zie kader). Soms wordt deze beleidstheorie geëxpliciteerd in de voorbereidende werken of kan deze uit de formulering van de subsidie worden afgeleid. In andere gevallen zullen bepaalde aspecten van de beleidstheorie eerder impliciet zijn.

Door een analyse – en desgevallend voorafgaandelijke reconstructie – van de beleidstheorie kunnen we vaak al een goed zicht krijgen op hoe de subsidie geacht wordt in te grijpen op impactbepalende factoren.

Naast de beoogde zijn er ook nog de niet-beoogde effecten van een subsidie. Een subsidie kan ingrijpen op impactbepalende factoren zonder dat dit de finaliteit van de subsidie is. Voor deze effecten zal, nog meer dan voor de beoogde effecten, op de tegenfeitelijke analyse gesteund moeten worden.

Beleidstheorie - In de beleidswetenschap wordt de beleidstheorie¹¹ gedefinieerd als het geheel van veronderstellingen waarop beleid berust. Deze veronderstellingen kunnen drie verschillende relaties betreffen, namelijk relaties tussen: doeleinden en middelen (*finale relaties*), oorzaken en gevolgen (*causale relaties*), en beginselen of waarden en in beleid gebruikte normen (*normatieve relaties*).

Opmerking: De analyse van de 'toewijsbaarheid' in de context van de MSS-inventarisatie kent heel wat raakvlakken met evaluatie van de 'additionaliteit' in de context van de evaluatie van de effectiviteit van een subsidie als beleidsinstrument. Vaak zal een niet-toewijsbaarheid van de impact aan de subsidie duiden op een evenzeer beperkte additionaliteit en effectiviteit van de subsidie. In deze kunnen de MSS-inventarisatieoefening en de verplichte 5-jaarlijkse evaluatie van subsidies¹² elkaar voeden.

4.3.2.2 De omvang van de subsidie per dossier

De hoogte van de subsidie per dossier geeft alvast een eerste indicatie van de mogelijke toewijsbaar van een de stijging of daling van impactbepalende activiteiten aan de beschouwde subsidie. De hoogte van de subsidie dient hier vergeleken te worden met de kosten of investeringen die gepaard gaan met de impactbepalende activiteit. Indien een subsidie bijvoorbeeld minder dan 5% van de vermelde kost of investering bedraagt, dan is de toewijsbaar twijfelachtig en in ieder geval veel lager dan wanneer dezelfde subsidie meer dan bijvoorbeeld 60% van de kost of investering zou bedragen. De geciteerde percentages zijn uiteraard louter illustratief en zullen in elk concreet geval moeten onderzocht worden. Zo kunnen bepaalde subsidies ondanks hun eerder laag of hoog ondersteuningsniveau per dossier tot andere conclusies leiden op het vlak van de toewijsbaarheid.

¹¹ Hoogerwerf, A., Herweijer, M., & Van Monfort, A.J.G.M. (2021). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

¹² Overeenkomstig art. 76/1 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën moeten subsidie(kaders) om de 5 jaar geëvalueerd worden.

Bijvoorbeeld:

- Wanneer een investering een hoog rendement toelaat (hoger dan het marktrendement voor een investering met een gelijkaardig risico): in zo'n geval mag men ervan uitgaan dat in het merendeel van de gevallen ook zonder de subsidie de betreffende activiteit/investering zou hebben plaatsgevonden. Dit geldt uiteraard niet enkel voor investeringen die extra inkomen genereren, maar ook voor investeringen die een besparing realiseren.
- Wanneer de subsidie ervoor zorgt dat de onrendabele top wordt afgedekt: in dit geval kan een eerder beperkt subsidiebedrag er ook voor zorgen dat een investering aantrekkelijk wordt en de subsidie aldus bepalend is voor de investeerder.
- Ook de signaalwaarde van een subsidie, zelfs al is de hoogte van de subsidie beperkt, kan consumenten ertoe aanzetten om meer goederen of diensten te verbruiken.

4.3.2.3 Dwingende externe factoren

In een aantal gevallen hebben subsidies betrekking op impactbepalende activiteiten die ook zonder de subsidie zouden hebben plaatsgevonden omwille van dwingende externe factoren. We denken hier onder meer aan wetgeving. Zo bijvoorbeeld kunnen in het kader van EU-omgevingswetgeving verplichtingen aan lidstaten worden opgelegd die ervoor zorgen dat de bepaalde activiteiten sowieso zullen plaatsvinden. We denken hier bijvoorbeeld aan de subsidie voor elektrische laadstations voor zware voertuigen. Deze subsidie maakt deel uit van de uitvoering van de EU-verordening betreffende infrastructuur alternatieve brandstoffen (AFIR) die de EU-lidstaten verplicht om beleid te ontwikkelen met het oog op het ter beschikking stellen van dergelijke laadinfrastructuur (met een bepaalde interval aantal km). De subsidie is een beleidsmaatregel om de uitvoering te ondersteunen, maar de uitvoering had evenzeer op een andere manier vorm kunnen krijgen (bijvoorbeeld een verplichting opgelegd aan bepaalde marktactoren, zoals benzinestations). Ook in dit laatste geval zouden er laadpalen geplaatst worden. Een nuancering hierbij is dat indien meer laadpalen worden gesubsidieerd dan benodigd om te voldoen aan de Verordening, er mogelijk voor dit surplus wel sprake kan zijn van toewijsbaarheid.

4.3.2.4 De prijselasticiteiten

De prijselasticiteiten van vraag en aanbod spelen een belangrijke rol bij het bepalen van de effectiviteit van subsidies en dus van de toewijsbaarheid van de mogelijke impact van de subsidies.

Prijselasticiteit is een economische maatstaf die aangeeft hoe gevoelig de vraag naar / het aanbod van een product of dienst is voor prijsveranderingen. Het meet de verhouding van de procentuele verandering in de gevraagde/aangeboden hoeveelheid van een goed tot de procentuele verandering in de prijs van dat goed¹³.

Aangezien subsidies de prijs van een goed doen dalen, kan afhankelijk van de elasticiteit van het beschouwde goed de vraag naar of het aanbod aan dat goed ook wijzigen.

¹³ Voor een ruimere toelichting zie : https://nl.wikipedia.org/wiki/Prijselasticiteit_van_de_vraag

We spreken van een *elastische vraag* (elasticiteit > 1), als een prijsdaling leidt tot een relatief grote toename in de gevraagde hoeveelheid. Consumenten reageren sterk op prijsveranderingen. De vraag is *inelastisch* (elasticiteit < 1), als een prijsdaling leidt tot een relatief kleine toename in de gevraagde hoeveelheid. Consumenten reageren minder sterk op prijsveranderingen. De vraag is *unitair elastische* (elasticiteit $= 1$) als een prijsdaling leidt tot een proportionele toename in de gevraagde hoeveelheid. De totale uitgaven van consumenten blijven gelijk.

Bij elastische producten, zoals luxegoederen, verhoogt een kleine prijsdaling de vraag aanzienlijk. Daarentegen beïnvloedt een prijsdaling bij noodzakelijke goederen, zoals medicijnen, de vraag nauwelijks.

Verschillende factoren beïnvloeden de prijselasticiteit van de vraag. We geven hieronder een aantal belangrijke factoren en onderscheiden hierbij consumptiegoederen van investeringsgoederen.

Consumptiegoederen:

- *Beschikbaarheid van substituten*: als er veel alternatieven beschikbaar zijn, is de vraag elastischer omdat consumenten gemakkelijk kunnen overstappen naar een ander product. Omgekeerd: als er weinig of geen substituten zijn dan is de vraag minder elastisch.
- *Noodzakelijkheid versus luxe*: noodzakelijke goederen hebben meestal een inelastische vraag, terwijl luxegoederen elastischer zijn.
- *Inkomensniveau*: hoe hoger het inkomen van consumenten, hoe minder gevoelig ze zijn voor prijsveranderingen, wat de vraag inelastischer maakt.
- *Tijd*: op de lange termijn is de vraag vaak elastischer omdat consumenten meer tijd hebben om hun gedrag aan te passen.
- *Merkloyaliteit*: sterke merkloyaliteit kan de vraag inelastischer maken omdat consumenten minder geneigd zijn om over te stappen naar andere merken.

Investeringsgoederen:

- *Verwachte winstgevendheid*: als bedrijven verwachten dat een investering hoge winsten oplevert, zullen ze minder gevoelig zijn voor prijsveranderingen, wat resulteert in een inelastische vraag.
- *Beschikbaarheid van alternatieven*: als er veel alternatieve investeringsmogelijkheden zijn, kan de vraag elastischer zijn omdat bedrijven kunnen kiezen voor goedkopere opties.
- *Economische conjunctuur*: in tijden van economische groei zijn bedrijven vaak bereid meer te investeren, wat de vraag elastischer maakt. Tijdens recessies is de vraag meestal inelastischer.
- *Rentetarieven*: lagere rentetarieven maken lenen goedkoper, wat de vraag naar investeringsgoederen elastischer maakt.
- *Technologische vooruitgang*: innovaties kunnen de vraag naar nieuwe investeringsgoederen verhogen, vooral als deze technologieën kostenbesparend zijn.

- *Levensduur van het goed*: investeringsgoederen met een lange levensduur hebben vaak een inelastische vraag omdat bedrijven minder vaak hoeven te vervangen.

Ook de prijselasticiteit van het aanbod wordt bepaald door verschillende factoren, waaronder:

- *Productiecapaciteit*: als producenten snel hun productie kunnen verhogen zonder veel extra kosten, is het aanbod elastischer.
- *Beschikbaarheid van grondstoffen*: als grondstoffen gemakkelijk beschikbaar zijn, kunnen producenten sneller reageren op prijsveranderingen.
- *Opslagmogelijkheden*: producten die gemakkelijk opgeslagen kunnen worden, hebben vaak een elastischer aanbod omdat producenten kunnen wachten op gunstigere prijzen.
- *Productietijd*: hoe langer het duurt om een product te maken, hoe minder elastisch het aanbod is.
- *Toegang tot technologie*: verbeterde technologie kan de productie versnellen en het aanbod elastischer maken.

Merk op dat heel wat van deze factoren op de korte termijn gegeven zijn, maar na verloop van tijd kunnen wijzigen. Het productieapparaat kent op de langere termijn een hogere flexibiliteit dan op de korte termijn, zodat ook de elasticiteit op termijn kan evolueren.

4.3.2.5 Regels inzake de compensatie van impacts

De kwalificatie van een subsidie als ‘milieuschadelijk’ en opname van deze subsidie in de MSS-inventaris betekent *an sich* niet dat deze subsidie dient afgeschaft te worden. Er kunnen zeer valabele argumenten bestaan om een milieuschadelijke subsidie te behouden omwille van haar positieve impact op andere domeinen. Deze beslissing houdt een politieke afweging in die de bevoegde minister toekomt.

De regels die we hier definiëren hebben een meer beperkte focus en hebben betrekking op de aard van de compensatie die aanvaardbaar is in het kader van de opmaak van de MSS-inventaris. Het Guidance document biedt hier enige houvast maar blijft vaag op een aantal andere punten. Daarom verduidelijken we de regels die in het kader van de eerste inventarisatieoefening werden toegepast. We onderscheiden de verboden van de toegestane compensatie:

- *Verboden compensatie*. Een negatieve impact op één van de milieu-impactcategorieën mag niet gecompenseerd worden met een positieve impact: (1) op een andere milieu-impactcategorie, bijv. een positieve bijdrage tot klimaatmitigatie kan een negatieve impact op klimaatadaptatie niet compenseren, noch - a fortiori - (2) op een andere beleidsdoelstelling, bijv. inzake werkgelegenheid of het terugdringen van armoede.
- *Toegestane compensatie*. Een compensatie is aanvaardbaar indien aan twee voorwaarden wordt voldaan: (1) de compensatie vindt plaats binnen eenzelfde impactcategorie (bv. een negatieve impact op klimaatmitigatie dient

gecompenseerd te worden door een positieve impact op klimaatmitigatie) en (2) de geografische scope van de effecten laat een compensatie van de effecten toe. Er mag na compensatie geen negatieve impact blijven bestaan op de locatie waar de impact zich voordoet. De negatieve impact (bijv. stijging) moet tot minstens eenzelfde compensatie (bijv. daling) leiden. Deze regel is strenger dan een louter ‘boekhoudkundige’ compensatie waarbij de schade die een bepaalde locatie ondervindt altijd door een gelijkaardig positief effect op gelijk welke andere locatie kan worden gecompenseerd.

We illustreren de toepassing van deze regels aan de hand van volgende voorbeelden:

- Voorbeeld klimaatmitigatie (mogelijk compensatie): bijkomende emissies door toename industriële activiteit als gevolg van een subsidie zouden kunnen worden gecompenseerd als dit bijv. gepaard gaat met een daling van transportemissies omdat de productie nu dichterbij de afzet gebeurt. Er moet geen rekening gehouden worden met waar de emissies zich voordoen, daar de impact (klimaatverandering) een globale problematiek is.
- Voorbeeld biodiversiteit (compensatie niet mogelijk): verlies van biodiversiteit als gevolg van verharding op een bepaalde locatie zal niet kunnen worden gecompenseerd door maatregelen inzake biodiversiteit op een andere locatie omdat het dan om een ander ecosysteem gaat.

In Tabel 2 wordt voor elke impactcategorie aangegeven wat de geografische scope van de impact is, en dus het herstel/de compensatie benodigd om hiermee rekening te houden.

Tabel 2: Schaal impact en link met compensatie/herstel

Impactcategorieën	Schaal impact en compensatie/herstel
Tegengaan van klimaatverandering (mitigatie)	Globaal Milieuschade is globaal van aard: of er nu in Vlaanderen broeikasgassen worden uitgestoten of aan de andere kant van de wereld, voor deze impactcategorie maakt dit niets uit. Compensatie/herstel is dan ook op deze schaal mogelijk.
Aanpassing aan klimaatverandering (adaptatie)	Lokaal /Regionaal Milieuschade (in de vorm van een lagere weerbaarheid/veerkracht) doet zich voor op lokale schaal, en zou aldus ook op lokale schaal hersteld/gecompenseerd moeten worden.
Duurzaam gebruik en bescherming van water en mariene hulpbronnen	Lokaal/regionaal Milieuschade is voelbaar zowel op lokale als op grotere schaal (bv. wateronttrekking, rechte trekken waterlopen, lozen van water met hogere temperatuur, ...).
Transitie naar een circulaire economie	Regionaal/globaal Herstel / compensatie van <i>uitputting</i> van materialen is onmogelijk. Voor bepaalde materiaalstromen voorziet de wetgeving maatregelen/ systemen die het verlies aan

	materialen beperken of zelfs vermijden. Sommige materialen (bv. ferro en non-ferro metalen) hebben een positieve economische restwaarde, zodat na einde leven, de markt ervoor zorgt dat deze materialen zonder al te veel problemen terug in omloop kunnen gebracht worden.
Het voorkomen en beheersen van vervuiling	Lokaal/regionaal/globaal De milieuschade onder deze impactcategorie kan heel verscheiden zijn en kan afhankelijk van de aard van de verontreiniging (e.g. forever chemicals) zich zowel op lokale als op grotere schaal (bv. uitstoot naar lucht, water, ...) voordoen.
Het beschermen en herstellen van de biodiversiteit en ecosystemen	Lokaal Deze milieuschade is in eerste instantie lokaal voelbaar – impact kan uitdijen naar grotere schaal. Zou dus ook gecompenseerd moeten worden op lokale schaal.

Om te kunnen beslissen of de compensatie/het herstel voldoende is om de negatieve impact te compenseren formuleren we volgende ‘leakage’ hypothesen:

Binnen de EU volstaat een gelijke impact (omwille van de geharmoniseerde EU-wetgeving); buiten de EU zal de positieve impact groter moeten zijn om de impact binnen de EU te compenseren omwille van de doorgaans lagere milieubescherming en omdat bijvoorbeeld in het geval van productiegoederen ook de impact van het transport (o.a. CO₂-emissies maar ook verontreinigende stoffen) mee in rekening dient te worden gebracht.

4.3.3 Praktisch

De analyse van de toewijsbaarheid van de impact van een subsidie wordt door een onafhankelijke evaluator uitgevoerd. De bevindingen worden gedocumenteerd in Tab ‘5. Toewijsbaarheid en materialiteit’ van de MSS-tool.

Voor de subsidies die op basis van de MSS-checklist voor verder onderzoek werden doorverwezen gaat de evaluator als volgt tewerk:

1. Hij overloopt de MSS-checklist en stelt de belangrijkste impactcategorieën vast waarvoor de tegenfeitelijke analyse zal worden uitgevoerd. Hierbij geeft hij in Kolom D, tab 5. kort aan welke impactbepalende factoren er negatief door de subsidie worden beïnvloed. Dit kan ruimer gaan dan wat in de MSS-checklist werd aangeduid (in het geval men stopte met het beantwoorden van de vragen vanaf het moment dat er één vraag positief werd beantwoord – zie hierboven, stap 1).
2. Hij stelt zich voor de geselecteerde impactcategorieën de vraag of de geïmagineerde impactfactoren, zich op een vergelijkbare manier zouden hebben voorgedaan zonder de subsidie. Indien niet dan kan een negatieve impact op de

impactcategorie aan de subsidie worden toegewezen. Hierbij is het van belang om stil te staan bij de drijvende factoren van de impactbepalende factoren (verdere root cause analysis). Indien een subsidie wel in theorie een impact kan hebben op de impactbepalende factor maar in de praktijk de subsidie niet doorslaggevend is, dan is de verklarende waarde van de subsidie voor de vastgestelde impactfactor beperkt (de subsidie als een nuttige maar niet noodzakelijke voorwaarde). Dit is bijvoorbeeld het geval voor de ‘Subsidie voor sloop- en infrastructuur (SSI)’ die gebruikt wordt voor de aanleg van wooninfrastructuur rond sociale woningen die o.a. tot grind bedekking kan leiden. De drijvende doorslaggevende factor is hier evenwel de bouw van de sociale woningen die de aanleg van de omliggende wooninfrastructuur vergt, niet het bestaan van de subsidie.

3. De MSS-evaluator documenteert de conclusies van zijn analyse, in kolom E “toewijsbaarheid van de impact”.

4.4 Stap 2b: Evaluatie van de materialiteit

4.4.1 Ten geleide

De toewijsbaarheid geeft aan dat de subsidie een impact heeft op de impactbepalende activiteiten voor één of meerdere van de zes impactcategorieën. Eens de toewijsbaarheid vaststaat moeten we nog nagaan of de impact voldoende materieel (significant) is om de subsidie als milieuschadelijk te beschouwen. Immers, enkel subsidies die *ernstige afbreuk* doen aan één van de zes milieudoelstellingen, dienen in de MSS-inventaris te worden opgenomen. Indien de tegenfeitelijke analyse niet tot de toewijsbaarheid concludeert, dan stelt zich het materialiteitsvraagstuk niet, en moet de materialiteit dus ook niet geëvalueerd worden.

Ook de evaluatie van de materialiteit van de impact wordt uitgevoerd door de onafhankelijke evaluator, waarna de resultaten worden doorgesproken met de subsidieverlener.

Het ontwerp van EU-methodiek (en de verwijzing naar de Taxonomie Verordening) bepaalt dat een subsidie milieuschadelijk is als er *“ernstige afbreuk”* gedaan wordt aan bovenstaande milieu-impactcategorieën, als de subsidie leidt tot *“aanzienlijke broeikasgasemissies”*, tot *“aanzienlijke inefficiënties bij het gebruik van materialen”* of tot een *“aanzienlijke toename van de productie van afval”*, een *“aanzienlijke toename van emissies”* of nog als de activiteit *“in aanzienlijke mate schadelijk is voor de goede staat of veerkracht voor ecosystemen”*.

De materialiteitsdrempel preciseert vanaf wanneer we de afbreuk als ‘ernstig’ beschouwen of de impact als ‘aanzienlijk’. In de context van de MSS-inventarisatie duidt een materialiteitsdrempel dus op de omvang van de negatieve impact die de subsidie

dient te hebben op één van de zes milieudoelstellingen om als milieuschadelijke subsidie te worden aangemerkt.

Voor individuele activiteiten/investeringen voorzien de gedelegeerde handelingen (delegated acts) bij de Taxonomieverordening in een aantal aanknopingspunten. Deze zijn weinig bruikbaar in het kader van MSS-inventarisatieoefening, onder meer omdat deze te specifiek gericht zijn op bepaalde (deel)activiteiten, en voor het overige ook niet alle activiteiten dekken.

Daarom hebben we voor de invulling van het materialiteitsbegrip aanknopingspunten gezocht in de Mededeling van de Commissie Technische richtsnoeren over de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in het kader van de Verordening betreffende de faciliteit voor herstel en veerkracht¹⁴.

Vaak zal het praktisch niet mogelijk – noch essentieel – zijn om bruikbare kwantitatieve materialiteitsdrempels te definiëren (bijv. voor biodiversiteit). Daarom kan het nuttig zijn om een meer kwalitatieve benadering te hanteren die vertrekt vanuit een overeengekomen impactschaal. Voor de evaluatie van de materialiteit werd een rudimentaire impactschaal gehanteerd waarbij een impact als laag, medium of hoog wordt ingeschaald.

Om deze inschaling te objectiveren en bruikbaar te maken voor de inventarisatieoefening moeten de verschillende trappen (laag, medium en hoog) van de impactschaal aan de hand van een aantal typerende kenmerken nader beschreven worden. Deze beschrijving die in overleg worden vastgesteld, legt vast wat als een lage, medium en hoge impact wordt beschouwd. Daardoor bieden ze een houvast/een bruikbaar referentiepunt voor de inschaling van de impact, en objectiveren daardoor het evaluatieproces.

Om de materialiteit van de impact van een subsidie op een gestandaardiseerde manier te evalueren, hanteren we een materialiteitstest die de evaluatie van twee aspecten omvat :

- De impact per eenheid van subsidie;
- De omvang van de subsidie(enveloppe) - Aantal eenheden/dossiers dat met de subsidie-enveloppe kan worden gesubsidieerd.

Het is de combinatie van de impact per eenheid en het aantal eenheden dat met de beschikbare subsidie-enveloppe kan gerealiseerd worden dat de impact van de subsidie zal bepalen, met ander woorden

$$\text{Impact subsidie} = \text{impact per eenheid} \times \text{aantal eenheden}$$

¹⁴ Mededeling van de Commissie (2021/C 58/01) Technische richtsnoeren over de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” in het kader van de verordening betreffende de faciliteit voor herstel en veerkracht. Zie [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218(01))

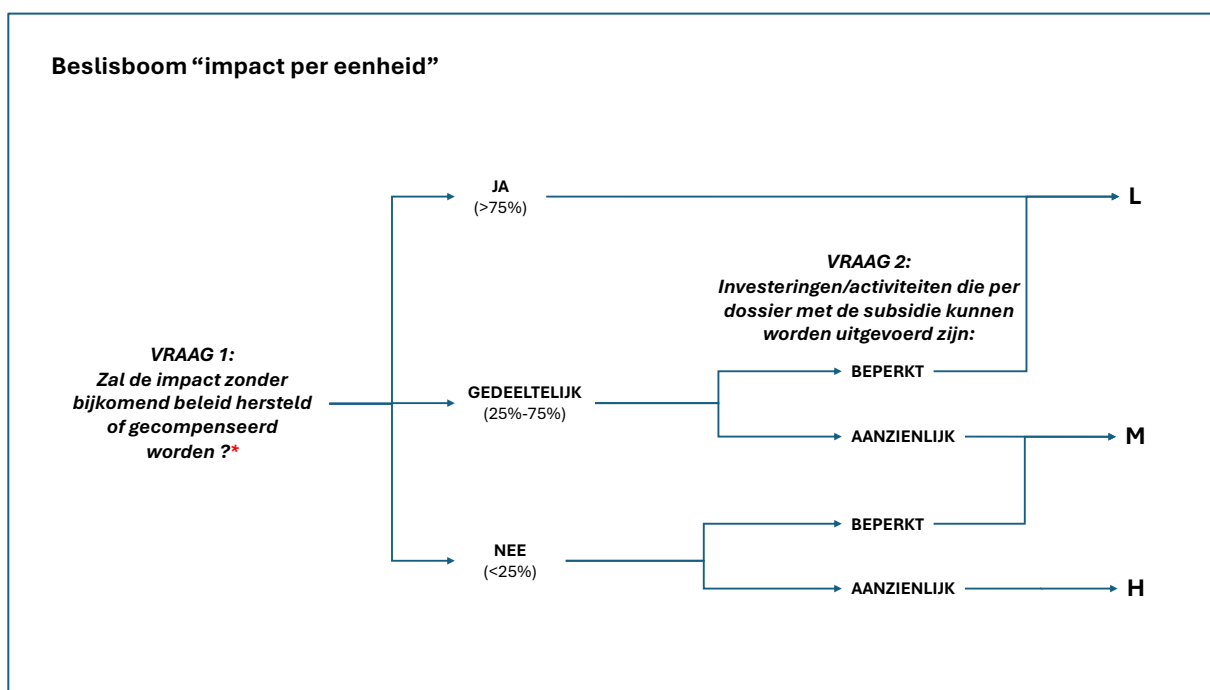
Beide aspecten moeten worden ingeschaald als laag, medium of hoog. Hieronder zetten wij uiteen hoe deze inschaling voor beide aspecten op een gestandaardiseerde wijze vormt krijgt. Daarna bepalen we wat de mogelijke materialiteitsdrempels kunnen zijn die gebaseerd zijn op deze inschalingen en motiveren we het gebruik van één van deze materialiteitsprofielen om de MSS-inventaris samen te stellen.

4.4.2 Praktisch

4.4.2.1 Evaluatie van de impact per eenheid

Met de impact per eenheid doelen we op de impact per gesubsidieerd dossier op de beschouwde impactcategorie. De evaluatie gebeurt per relevante impactcategorie, te weten de impactcategorieën die aan de hand van de MSS-checklist werden geïdentificeerd en waarvoor tot de toewijsbaar van de impacts aan de subsidie werd geconcludeerd.

Om een gestandaardiseerde evaluatie van de impact per eenheid te ondersteunen hebben we volgende beslisboom opgemaakt.



Figuur 8. Beslisboom voor de Evaluatie van de 'impact per eenheid'

Aan de hand van de antwoorden op de vragen die in de beslisboom worden gesteld, kunnen we de impact per eenheid als laag (L), medium (M) of hoog (H) inschalen.

De beslisboom start met de vraag of de impact zonder bijkomend beleid hersteld of gecompenseerd zou worden (vraag 1). Indien dat het geval is beschouwen we de impact altijd als laag. Indien dit niet het geval is en dus zonder bijkomend beleid de impact niet of slechts gedeeltelijk wordt hersteld of gecompenseerd, dan moeten we ons afvragen of de investeringen of activiteiten die per subsidiedossier kunnen worden uitgevoerd,

beperkt of aanzienlijk zijn (vraag 2). Afhankelijk van het antwoord op deze vragen kunnen we aldus vaststellen of de impact per eenheid laag, medium of hoog is.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, reiken we een aantal handvaten aan.

Handvaten bij Vraag 1: Zal de impact zonder bijkomend beleid hersteld of gecompenseerd worden?

- *Toelaatbare compensatie/herstel.* Vooreerst verwijzen we naar de regels over de aard van compensatie in het kader van de toewijsbaarheid. Daarin stelden we onder meer dat de compensatie mogelijk is binnen eenzelfde impactcategorie en dat deze compensatie ook rekening moet houden met het geografische aspect/de locatie van de impact (enkel lokale compensatie/herstel kan een lokale impact compenseren of herstellen). Dezelfde regels gelden hier. Bij een lokale impact zullen we moeten afwegen of ook zonder bijkomend beleid een lokale compensatie/herstel zich zal voordoen.
- *Zekerheid van het herstel/de compensatie.* De zekerheid waarmee de compensatie/het herstel zal plaatsvinden zonder bijkomend beleid kan sterk variëren. Zo bijvoorbeeld biedt een beleid dat slechts op erg lange termijn een doelstelling stelt (bijv. tegen 2050), of een verplichting tot herstel of compensatie opgelegd zonder deze te handhaven, weinig zekerheid dat er effectief gecompenseerd/hersteld zal worden. Daarom hebben we een bijkomende regel voorzien dat de compensatie/het herstel voldoende zeker moet zijn en binnen het jaar moet plaatsvinden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor subsidies die leiden tot bijkomende emissies van broeikasgassen (impact op klimaatverandering - mitigatie) bij bedrijven die onder het emissiehandelssysteem vallen. In dat geval treedt er een compensatie op doordat het Europese emissiehandelssysteem (EU EHS) ervoor zorgt dat andere bedrijven onder dit systeem hun uitstoot zullen verminderen (compensatie)¹⁵.
- *Richtinggevende percentages.* In de beslisboom wordt onder de antwoorden bij Vraag 1 telkens een percentage vermeld: ja (>75%), gedeeltelijk (25%-75%) en nee (<25%). Deze percentages zijn richtinggevend. Er is overigens vaak sowieso geen informatie beschikbaar om dit percentage precies na te gaan. Als we bijvoorbeeld bij “ja” vermelden dat het gaat om >75% compensatie, dan geven we hiermee aan dat “ja” staat voor de situatie waarin ook zonder bijkomend beleid het leeuwendeel van de impact hersteld of gecompenseerd wordt. Hiermee geven we aan dat er geen volledige compensatie/herstel (100%) vereist is om “ja” te kunnen antwoorden.

Handvaten bij Vraag 2: Investerings/activiteiten die per dossier met de subsidie kunnen worden uitgevoerd zijn: beperkt of aanzienlijk.

¹⁵ In de praktijk kunnen zich situaties voordoen waarbij de compensatie (lees de reductie door andere marktpartijen) pas na een jaar plaatsvindt (bijvoorbeeld door toepassing van de Market Stability Reserve). We vertrekken hier evenwel vanuit de ‘normale’ werking van het Emissiehandel systeem.

Om na te gaan of investeringen/activiteiten die per dossier met de subsidie kunnen worden uitgevoerd ‘beperkt’ of ‘aanzienlijk’ zijn, kunnen we gebruik maken van een aantal indicatoren:

- *Het voorwerp van de subsidie.* Een subsidie is doorgaans gekoppeld aan de ondersteuning van een bepaalde activiteit of investering. De aard van de activiteit of investering biedt dan ook een eerste indicatie van de omvang van activiteiten of investeringen die met de subsidie gerealiseerd kunnen worden. Zo bijvoorbeeld kan een subsidie voor de aanschaf van een waterzuinige douchekop als ‘beperkt’ en de subsidie voor de aanschaf van een wagen als ‘aanzienlijk’ worden beschouwd.
- *De hoogte van de subsidie* (bedrag per dossier). Zoals eerder gesteld, is de relatieve hoogte van de toegekende subsidie per dossier vaak bepalend om de impact van een activiteit of investering aan de subsidie toe te kunnen wijzen. Zo is een beperkte subsidie van bijv. 5% van de investeringskost doorgaans niet bepalend voor het nemen van een investeringsbeslissing, wanneer die 50% of meer van de investeringskost bedraagt doorgaans wel. Soms neemt de subsidie de vorm aan van een vast bedrag of een vrij hoog ondersteuningspercentage gekoppeld aan een plafond (bijv. 50% van de investeringskost met een maximum van 1.000 euro per dossier). In dit geval zal enkel de impact van investeringen/activiteiten waarvoor de subsidie voldoende hoog is aan de subsidie kunnen worden toegewezen. Als de absolute hoogte van de subsidie beperkt is, dan zullen dus in beginsel enkel kleine(re) investeringen aan de subsidie kunnen worden toegewezen. Maar opgelet ook hier dient weer naar de specifieke context van de subsidie gekeken te worden: wanneer de subsidie ervoor zorgt dat de onrendabele top wordt afgedekt zodat een investering voldoende aantrekkelijk wordt voor een investeerder, dan kan ook een eerder beperkt subsidiebedrag doorslaggevend zijn en kan de integrale investering aan de subsidie worden toegewezen.

Met deze vraag willen we dus nagaan of de investeringen/activiteiten per dossier die gegeven de hoogte van de subsidie per dossier verwacht kunnen worden ‘beperkt’ of ‘aanzienlijk’ zijn.

Hieronder voegen we nog een voorbeeld:

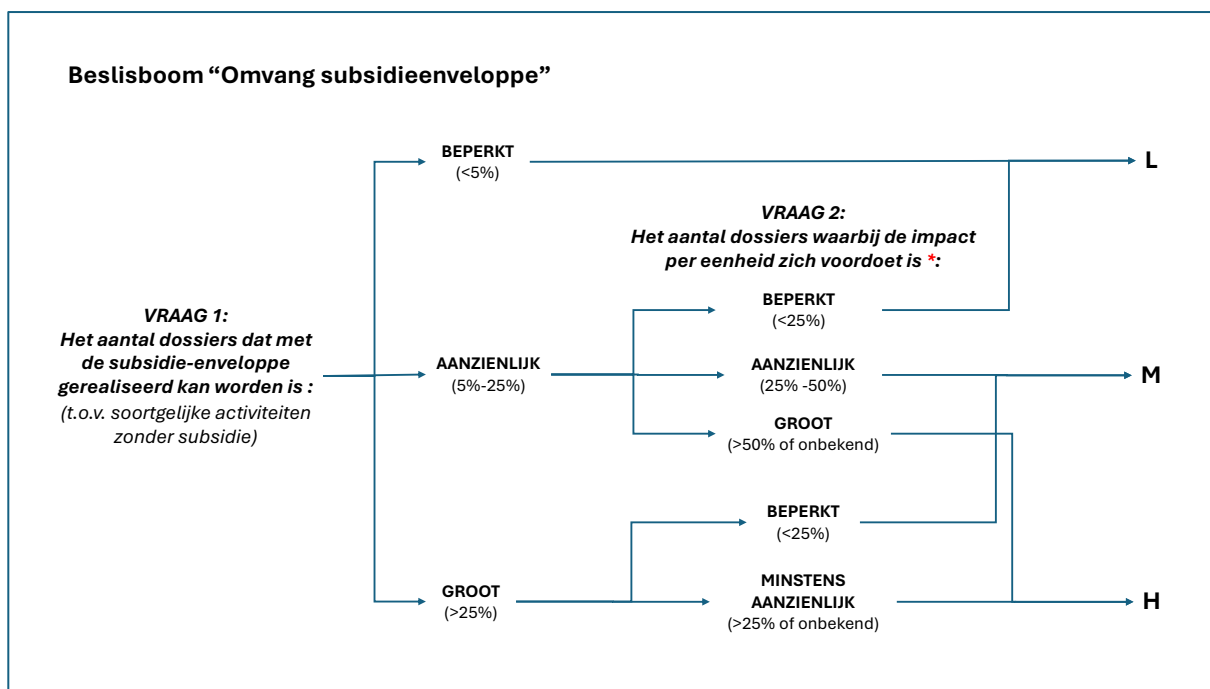
Beperkt	Aanzienlijk
Een subsidie van 50% tot maximum 1.200 euro aanpassingswerken om senioren langer in hun huis te laten wonen. Met maximum 1.200 euro is enkel de impact van relatief kleine investeringen toewijsbaar aan de subsidie.	Nieuwbouw/renovatie subsidie van 50% geplafonneerd tot 150.000 euro voor de bouw/renovatie van een woning. De bouw/renovatie van een woning is een aanzienlijke investering/activiteit.

Opmerking: bij een volgende inventarisatieoefening kan getracht worden de impact per eenheid verder te verfijnen door ook bijvoorbeeld de doorwerking van de impact in de tijd mee te nemen. Factoren als de hersteltijd/halveringstijd kunnen hierbij van belang zijn. Voor bepaalde gassen of verontreiniging (bijv. methaan wordt op 10 à 12 j

afgebroken in vgl. met CO₂ enkele honderden jaren). Een grondverharding door een gebouw draagt gedurende (minstens) de hele levensduur van het gebouw, te weten 80 à 100 jaar) bij tot een lagere waterinfiltratie en dus lagere veerkracht tegen extreme neerslag.

4.4.2.2 Omvang van de subsidie-enveloppe

De omvang van de subsidie enveloppe evalueren we eveneens aan de hand van 2 vragen (zie beslisboom hieronder).



Figuur 9. Beslisboom voor de evaluatie van de omvang van de subsidie-enveloppe

Handvaten bij Vraag 1: Het aantal dossiers dat met de subsidie-enveloppe kan gerealiseerd worden

Om deze vraag te beantwoorden, moeten twee subvragen beantwoord worden: (i) hoeveel dossiers/activiteiten kunnen met de subsidie-enveloppe gerealiseerd worden en (ii) is dat aantal dossiers en dan eerder beperkt, aanzienlijk of groot ten opzichte van soortgelijke activiteiten?

- *Subvraag (i): Hoeveel dossiers/activiteiten kunnen met de subsidie-enveloppe gerealiseerd worden?*

Het aantal dossiers dat met de subsidie-enveloppe werd ondersteund, kan opgevraagd of ingeschat worden. Doorgaans beschikt de subsidieverlener over het aantal ingediende subsidiedossiers (of aangevraagde vrijstellingen, verminderingen, etc.) zodat deze informatie kan worden opgevraagd. Soms volstaat deze informatie evenwel niet omdat de impact bijvoorbeeld slechts voor een deel van de toegekende subsidies als toewijsbaar werd aangemerkt, en enkel deze moeten worden meegenomen in de inschatting van de omvang van relevante subsidie. In dat geval kunnen we een gemotiveerde inschatting maken bijvoorbeeld door (een deel van) de subsidie-enveloppe te delen door het (maximum) subsidiebedrag.

Opmerking: heel kleine subsidie-enveloppes (bijv. < 50Keuro) worden doorgaans al door toepassing van de 20/80-regel uitgesloten in stap 0.

- *Subvraag (ii): Is dat aantal dossiers/activiteiten dan eerder beperkt, aanzienlijk of groot ten opzichte van soortgelijke activiteiten?*

De evaluatie van de omvang gebeurt ten opzichte van gelijkaardige activiteiten en investeringen die zonder de subsidie tot stand komen. Het voorbeeld hierna illustreert het belang van de keuze van een relevante referentie.

Met de subsidie-enveloppe voor de ondersteuning van zero-emissievoertuigen kunnen +/- 11.000 wagens (vnl. elektrische voertuigen) worden ondersteund. Op een totaal van meer dan 500.000 wagens die per jaar in België worden ingeschreven (te weten 300.000 in Vlaanderen @ 60 % van het Belgische aantal wagens) is dat circa 2% en is dus score 'Laag' van toepassing. Evenwel, gegeven de impactcategorie Circulaire economie (gebruik van zeldzame/kritieke grondstoffen) lijkt het aantal elektrische en hybride wagens dat in 2024 werd ingeschreven een betere referentie. In 2024 werden volgens Statbel 300.647 van dit soort wagens in België ingeschreven (i.e circa 180.000 wagens in Vlaanderen @ 60 % van het Belgische aantal). Het aantal gesubsidieerde wagens bedraagt dan circa 6 % van de hybride of elektrische voertuigen in Vlaanderen in 2024. Zo komen we tot een score 'Medium'.

De keuze van de referentie is sterk afhankelijk van de concrete subsidie en de beschouwde impactcategorie. Net omdat er geen duidelijke lijn te trekken valt, is het van belang om aan te geven waarom er voor een bepaalde referentie wordt gekozen. Op deze manier kan deze aan de subsidieverlener worden gechallenged en, desgevallend, vervangen door een meer adequate referentie.

Handvaten bij Vraag 2: Het aantal dossiers waarbij de impact per eenheid zich voordoet

Deze tweede vraag betreft het aantal dossiers waarbij de impact per eenheid (zoals bepaald in 4.4.2) zich voordoet. We onderscheiden hier drie gevallen:

- Geval 1: Het is waarschijnlijk dat de impactbepalende activiteit zich in een 'groot aantal' gevallen voordoet. Dit is bijvoorbeeld het geval van een renovatiesubsidie: in alle dossiers zal er (extra) materiaal gebruikt worden om te kunnen renoveren. Praktisch, beschouwen we dat de impact zich in een 'groot' aantal gevallen voordoet, wanneer de impact zich waarschijnlijk in meer dan 50%¹⁶ van de gevallen/dossiers voordoet of indien we redelijkerwijze geen inschatting kunnen maken ('onbekend').

¹⁶ De in dit onderdeel vermelde percentages zijn indicatief, en willen de evaluator een houvast bieden bij de inschatting van de termen 'groot', 'aanzienlijk' en 'beperkt' zoals gebruikt in de beslisboom.

- Geval 2 : Het is waarschijnlijk dat de impactbepalende activiteit zich voordoet in een 'aanzienlijk' aantal van de subsidiedossiers. Dit is het geval wanneer we inschatten dat de impact zich in meer dan 25% maar minder dan 50% van de gevallen/dossiers voordoet.
- Geval 3 : Het is waarschijnlijk dat de impactbepalende activiteit zich voordoet in een 'beperkt' aantal subsidiedossiers. Dit is het geval wanneer we inschatten dat de impact zich in minder dan 25% van de gevallen/dossiers voordoet.

Om voor een concrete subsidie te bepalen welk geval van toepassing is, is het aangewezen om rekening te houden met de volgende (context)elementen :

- *Alternatieve aanwendingsmogelijkheden*: Indien de subsidie voor verschillende activiteiten kan gebruikt worden, waarbij sommige activiteiten de impactbepalende factoren negatief beïnvloeden en andere niet, dan zal de negatieve impact zich slechts in een deel van de dossier voordoen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de subsidie landinrichting: deze kan gebruikt worden voor ontharding, maar ook voor de aanleg van verharde parkeerplaatsen. Omgekeerd, indien de subsidie uitsluitend of voornamelijk betrekking heeft op activiteiten die een negatieve impact hebben (bijv. een subsidie die enkel voor verharding kan gebruikt worden) dan kunnen we concluderen dat de impactbepalende activiteit zich zo goed als in alle gevallen of minstens in de meerderheid van de dossiers (>50%) zou voordoen.
- *Keuzeafhankelijkheid en gangbare praktijk*: De subsidieontvanger heeft in bepaalde gevallen door zijn keuzes een invloed op de impact van impactbepalende activiteiten op impactcategorieën (bv. bij verhoogde consumptie van water: keuze tussen hemelwater / leidingwater; bij verhoogde verwarming: keuze tussen hernieuwbare en niet-hernieuwbare energie). Omdat we een *in abstracto* analyse voeren, zal - waar mogelijk - naar het gangbare praktijk worden verwezen. Als bijvoorbeeld het waterverbruik door huishoudens doorgaans uit leidingwater bestaat, dan kunnen we dit als gangbare praktijk/keuze hanteren. Als een subsidievoorwaarde bepaalde keuzes uitsluit/oplegt dan dient hier ook rekening mee te worden gehouden (bv. een renovatiesubsidie die als voorwaarde stelt dat 100% hernieuwbare energie gebruikt dient te worden, dan zal in dat geval de impactbepalende activiteit 'extra verwarmen' geen impact hebben op de impactcategorie 'klimaatverandering mitigatie'). Door naar de gangbare praktijk te kijken, kunnen we inschatten of de impactbepalende activiteit zich in een meerderheid van de gevallen (>50%), in een aanzienlijk aantal gevallen (>25%; <50%) of eerder in een beperkt aantal gevallen (<25%) zal voordoen.

4.5 Materialiteitsprofielen

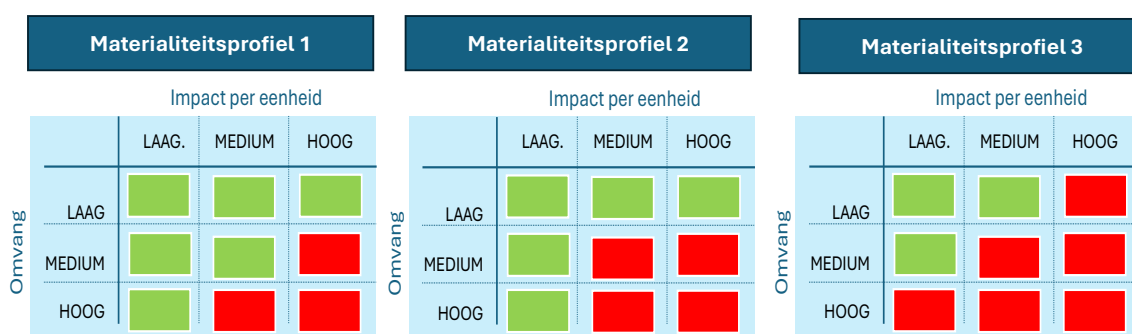
4.5.1 Ten geleide

Op basis van voorgaande stappen kunnen we een uitspraak doen over de impact van de beschouwde subsidies voor wat betreft de impact per eenheid en de omvang van de subsidie-enveloppe. In fine bekomen we tot een overzicht zoals in de tabel hieronder.

Tabel 3 - voorbeeld van resultaat van de materialiteitstoets

Naam subsidie	Impact per eenheid	Omvang subsidie-enveloppe
Subsidie 1	H	L
Subsidie 2	H	M
Subsidie 3	M	L
Subsidie 4	L	M
Subsidie 5	H	L
Subsidie 6	L	H
Subsidie 7	L	L
Subsidie ...	H	M
Subsidie n-1	L	L
Subsidie n	H	H

In een volgende stap moeten we nog de scheidslijn definiëren die zal bepalen welke van deze subsidies in de MSS-inventaris zullen worden opgenomen. De scheidslijn kan op verschillende materialiteitsdrempels vastgesteld worden. Zo bekomen we verschillende materialiteitsprofielen (Figuur 10). In het eerste materialiteitsprofiel worden enkel de subsidies meegenomen die op minstens één van beide criteria ‘Hoog’ en op het andere minstens ‘Medium’ scoren. In het materialiteitsprofiel 3 ligt de scheidslijn elders: hier wordt een subsidie in de MSS-inventaris opgenomen indien deze voor (i) beide materialiteitscriteria minstens een ‘Medium’-score meekreeg of (ii) indien (minstens) één criterium een score ‘Hoog’ ontving. Het tweede materialiteitsprofiel ligt tussen beide andere materialiteitsprofielen in.



Figuur 10 Alternatieve materialiteitsprofielen

4.5.2 Materialiteitsprofiel 3 (met twee verfijningscriteria)

In samenspraak met de stuurgroep werd beslist om als *algemene regel* materialiteitsprofiel 3 toe te passen. Dit betekent dat alle subsidies die op één van beide criteria een score ‘Hoog’ ontvingen of voor beide criteria score ‘Medium’, in de MSS-inventaris worden opgenomen.

Op deze regel kan evenwel *uitzondering* worden gemaakt voor subsidies die op één van beide criteria een score ‘Hoog’ ontvingen, en op het andere een score ‘laag’ werden toebedeeld. Voor deze groep subsidies werd een bijkomende test ontwikkeld om na te gaan of de impact dermate laag is dat deze naar alle redelijkheid niet als een ‘ernstige inbreuk’ op minstens één van de 6 centrale milieubeleidsdoestellingen kunnen worden aanzien. Meer bepaald kunnen deze subsidies uit de MSS-inventaris worden geweerd, indien zij cumulatief aan beide volgende verfijningscriteria voldoen:

- *De omvang van de subsidie-enveloppe ligt onder <0,1% grens (1 promille)*

Bij de omvang van de subsidie-enveloppe wordt gekeken naar aantal dossiers dat met de subsidie-enveloppe kan gerealiseerd kan worden (t.o.v. soortgelijke activiteiten zonder subsidie). Als dit aantal dossiers onder de 5% zit, wordt door toepassing van de beslissingsboom de omvang van de subsidie-enveloppe als ‘beperkt’ gekwalificeerd en ontvangt de subsidie steeds score ‘L’ (zie vraag 1 in Figuur 8).

In de overeengekomen inschaling aan de hand van de beslisboom wordt de score ‘L’ toebedeeld ongeacht of het geschatte aandeel 0,01% dan wel 4,99% bedraagt. Dit is een ruime vork. Voor het verfijningscriterium werd daarom overeengekomen dat wanneer de omvang van de subsidie-enveloppe minder dan 0,1% bedraagt het aannemelijk is dat de impact op de milieudoelstellingen zeer beperkt zal zijn.

- *De subsidie geeft geen aanleiding tot ‘lock-in’*

Een tweede verfijningscriterium richt zich op de doorwerking van de subsidie in de tijd, en gaat meer bepaald na of we te maken hebben met een ‘lock-in’ situatie. Dergelijke lock-in situatie doet zich voor wanneer een subsidie naast een initiële impact een bijkomende impact genereert doorheen de tijd.

Dit zal vaak het geval zijn bij subsidies die betrekking hebben op investeringsgoederen, zoals bijvoorbeeld een subsidie voor de bouw van machines/installaties van een productie-eenheid. Dergelijke investering creëert een lock-in risico: eenmaal de installatie met de subsidie werd opgericht, worden er – vaak voor lange tijd – producten met deze installatie geproduceerd en worden er dus ook emissies en grondstoffen verbruikt met de gesubsidieerde installatie. Factoren zoals de technisch-economische levensduur van het investeringsgoed (gebouw →

80 jaar; gasboiler → 15j.; wagen → 9 jaar) en de 'switching cost'¹⁷ (dit hangt onder meer af van het bestaan van secundaire markt; multifunctioneel gebruik van de investering, etc.) kunnen de omvang van het lock-in risico helpen evalueren.

Ook een subsidie voor nieuwbouw zorgt – naast de initiële impact naar aanleiding van de bouw (bedekking van de bodem en materialengebruik bij de bouw zelf) voor een lock-in doordat deze nieuwbouw, ook moet onderhouden (materialen impact) en verwarmd (CO₂-emissies) worden, doordat er water wordt verbruikt, etc. Naast de bouwfase waarop de subsidie betrekking heeft, zal zich ook in de gebruiksfase een impact voordoen die aan de subsidie kan worden gelinkt.

In tegenstelling tot investeringsgoederen is er bij consumptiegoederen vaak geen lock-in risico. Zo zal een stopzetting van consumptie- (vervoerscheques) of productiesteun (een variabele steun in functie van productie bijv. per ton staal/liter melk) meestal leiden tot het stopzetten of sterk verminderen van de impactbepalende activiteiten. Kort na de subsidie wordt er minder geconsumeerd/geproduceerd.

Samenvattend: voor subsidies (H/L) uit impactprofiel 3 (en enkel deze) waarvan de omvang van de subsidie-enveloppe minder dan 0,1% bedraagt en die naar redelijkheid geen relevant lock-in risico vertonen, wordt geconcludeerd dat deze geen 'ernstige inbreuk' op één van de zes milieudoelstelling kunnen uitmaken, en bijgevolg uit de MSS-inventaris kunnen geweerd worden.

¹⁷ Overstapkosten verwijzen naar de uitgaven of ongemakken die een consument of bedrijf ondervindt bij het veranderen van het ene product, de ene dienst of leverancier naar een andere. Deze kosten kunnen monetair zijn, zoals kosten voor het vroegtijdig beëindigen van een contract, of niet-monetair, zoals de tijd en moeite die nodig zijn om te leren hoe een nieuw product of dienst te gebruiken.

5 Methodologische beperkingen

5.1 Gecumuleerde impact van subsidies

De evaluatie bekijkt voornamelijk de impact van individuele subsidies. Dit houdt het risico in dat de gecumuleerde impact van meerdere subsidies op een bepaalde impactcategorie wel materieel zou kunnen zijn terwijl de individuele subsidies als niet materieel werden beschouwd.

Een mogelijke verdere verfijning kan erin bestaan om voor de subsidies die aan de hand van de MSS-checklist als *potentieel* milieuschadelijk werden aangemerkt en waarvan de impact aan de subsidie kan worden toegewezen, gezamenlijk te evalueren voor elke impactcategorie. Zo vermijden we dat een opsplitsing van een grote subsidie in meerdere kleine subsidies ervoor zorgt dat individuele subsidies onder de radar vliegen terwijl ze samen beschouwd wel een aanzienlijke impact kunnen hebben op een bepaalde impactcategorie.

5.2 Milieudoelstellingen (geen omgevingsdoelstellingen)

Er wordt gekeken naar milieudoelstellingen die in het kader van de DNSH-benadering worden gebruikt. Het focusgebied is dus enger dan omgevingsdoelstellingen die naast milieudoelstellingen ook ruimtelijke ordeningsdoelstellingen omvatten. Doelstellingen die louter betrekking hebben op ruimtelijke ordening worden dus niet meegenomen in de beoordeling van de milieuschadelijkheid van een subsidie.

5.3 Algemene dotaties en ongebonden subsidies

Soms betreft de subsidie een algemene dotatie zonder dat het gebruik van de middelen voldoende gespecificeerd is om na te kunnen gaan of de subsidie leidt tot een ernstige afbreuk van één of meer milieudoelstellingen.

Net omdat dit soort subsidies, bij gebrek aan duiding in het Guidance document, moeilijk te evalueren valt, werd ervoor geopteerd om deze niet in de huidige oefening mee te nemen. Men zou voor toekomstige oefeningen in abstracto naar de gebruikelijke besteding door de begunstigden kunnen kijken om vast te stellen of en in welke mate de gemiddelde bestedingen een toewijsbare materiële impact hebben op één of meerdere van de zes impactcategorieën. Bij wijze van aanvulling of alternatief kan men ook in de dotatie/subsidie voorwaarden opnemen die ervoor zorgen dat het DNSH-principe bij de besteding in acht wordt genomen.

Merk op dat de algemene dotaties die vanuit het Gemeentefonds (van de regionale overheid) aan de lokale overheden worden toegekend buiten het toepassingsgebied van de inventarisatieoefening vallen aangezien het hier gaat om subsidies tussen overheden. Indien in een volgende inventarisatie-oefening ook subsidies van de lokale overheden geëvalueerd worden, dan kan het natuurlijk zijn dat gemeentelijke subsidies

die (geheel of gedeeltelijk) met dotaties uit het gemeentefonds worden gefinancierd als milieuschadelijke subsidie worden aangemerkt.

6 Verloop inventarisatie en resultaten MSS-inventarisatie 2025 (over rapporteringsjaar 2024)

6.1 Deelname subsidiërende entiteiten

Voor de eerste inventarisatieoefening hebben we ons gericht op het niveau van de Vlaamse regionale overheden en niet op de lokale overheden (gemeenten en provincies). Deze gemeenten en provincies hebben uiteraard ook een eigen subsidiebeleid waarin mogelijk milieuschadelijke subsidies kunnen voorkomen. Het toepassingsgebied van deze subsidies is vaak kleiner en de beschikbare subsidie-enveloppe is eveneens beperkter. Dit geldt vooral voor kleinere gemeenten, terwijl de 13 centrumsteden (waaronder de grootsteden Antwerpen en Gent, maar ook regionale steden als Brugge, Hasselt en Leuven) aanzienlijke bedragen kunnen toekennen.

Een verdere verfijning van de methodiek kan nuttig zijn om te onderzoeken in hoeverre sommige subsidies van deze lokale overheden moeten worden opgenomen in de inventarisatieoefening. We merken op dat, zoals eerder vermeld, kleine subsidies van individuele gemeenten, wanneer samengenomen, alsnog een aanzienlijke omvang kunnen hebben. Ook hier zal de vraag naar aggregatie en het gecumuleerde effect van meerdere kleine subsidies van belang zijn. Dit kan naar aanleiding van een volgende inventarisatieoefening verder verfijnd worden.

In combinatie met punt 5.3 betekent dit dat noch de subsidie die door lokale overheden, worden verleend, noch de subsidies die door de Vlaamse overheid aan de lokale overheden worden toegekend binnen deze inventarisatie-oefening werden meegenomen.

Volgende subsidiërende entiteiten werden op basis van een eerste screening, uitgevoerd door de opdrachtgever, betrokken in het onderzoek. Hierbij werd rekening gehouden met de sectoren die in het Guidance-document vermeld werden als zijnde sectoren met de meest waarschijnlijke impact.

- Departement Omgeving;
- Departement Landbouw en Visserij (L&V);
- Departement Financiën en Begroting;
- Dep. Mobiliteit en Openbare Werken (MOW);
- Agentschap Wonen in Vlaanderen;
- Vlaams Agentschap Innovatie en Ondernemen (VLAIO);
- Agentschap, Natuur en Bos (ANB);
- Vlaamse afvalstoffenmaatschappij (OVAM);
- Vlaamse Landmaatschappij (VLM);
- Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB);
- Agentschap Onroerend Erfgoed.

Deze subsidiërende entiteiten maakten tevens deel uit van de klankbordgroep.

Een aantal van deze subsidieverlenende entiteiten gaf aan geen ‘prioritaire’ subsidies te hebben, en motiveerden dit door te wijzen op het feit dat:

- Ze vooral dotaties of algemene werkmiddelen toekennen zoals bijv. dotaties vanuit het gemeentefonds voor lokale overheden. De lokale overheden kunnen vrijelijk beschikken over de dotaties en deze naar eigen inzichten en goeddunken besteden (ABB);
- Ze voornamelijk subsidies vertrekken ter ondersteuning van investeringen in publieke infrastructuur, en dit soort subsidies uit de inventarisatie-oefening dienen geweerd te worden (zie paragraaf 2.1.2) (deel subsidies MOW);
- Ze subsidies verstrekken die enkel een positieve milieu-impact bewerkstelligen (bv. bebossing, opmaak natuurbeheerplan, ...) ¹⁸ (ANB);
- Ze vooral subsidies verstrekken voor (voor)onderzoek (onroerend erfgoed);
- Het merendeel van hun subsidies reeds gedekt zijn door de DNSH-toetsing van EU-middelen die - zoals voor Gemeenschappelijk landbouwbeleid – in de vorm van subsidies worden toegekend (L&V).

6.2 Procesverloop

Hieronder geven we kort het procesverloop weer met focus op de betrokkenheid van de subsidiërende entiteiten.

De deelnemende entiteiten werden in oktober 2024 een eerste maal gebriefd over de inventarisatie voor de milieuschadelijke subsidies. De verplichting vanuit Europa werd toegelicht, alsook het begrippenkader. Tevens werd de rolverdeling toegelicht en werd gevraagd om een ‘longlist’ van subsidies samen te stellen voor het eigen departement of de eigen organisatie.

Einde november 2024 werd een eerste versie van het inventarisatieprotocol voorgesteld aan de subsidiërende entiteiten en werden ook de eerste ervaringen met het uitvoeren van stappen 0 en 1 (opstellen lijst prioritaire subsidies en toepassen MSS-checklist op deze lijst) besproken.

Afgesproken werd dat de subsidiërende overheden tegen 15 januari 2025 ten laatste een eerste reeks van subsidies zou bezorgen aan de consultant en 15 februari de volledige lijst van prioritaire subsidies.

In die periode werden met elke subsidiërende entiteit één of meerdere 1-op-1 overlegmomenten georganiseerd om de resultaten van de tegenfeitelijke analyse (stap 2) te bespreken.

Einde februari werden de resultaten samen met de subsidiërende entiteiten besproken. De openstaande vragen moesten tegen 15 maart worden beantwoord, zodat er een

¹⁸ ANB paste de MSS-checklist toe op haar subsidies en kwam tot de conclusie dat voor geen van haar subsidies vragen uit de checklist positief beantwoord zouden worden.

volledig overzicht beschikbaar was van subsidies, incl. de tegenfeitelijke analyse, tegen einde maart.

Einde maart werd in samenspraak met de stuurgroep het impactprofiel geselecteerd aan de hand waarvan de beslissing wordt genomen om de subsidies op basis van de materialiteit van de impact die ze teweegbrengen al dan niet op te nemen in de inventaris.

In april / mei 2025 werden de subsidiërende entiteiten die voor opname in de MSS-inventaris in aanmerking kwamen gevraagd om de extra informatie benodigd voor de MSS-inventaris door te geven.

Einde mei 2025 werd de inventaris opgeleverd.

Begin juni 2025 werden er, tenslotte, nog twee werksessies georganiseerd waarop samen met de leden van de klankbordgroep, werd besproken hoe de milieu-impact van een subsidie mogelijk kan worden vermeden, beperkt of gecompenseerd. Hiertoe werden enkele generieke responsstrategieën toegelicht (zie verder onder punt 7). Vervolgens werden deze strategieën voor de subsidies uit de MSS-inventaris samen met de deelnemers geconcretiseerd naar denkpistes voor verbeteropties.

6.3 Resultaten

Hieronder geven we het samenvattend overzicht van de subsidies, zoals werd voorgesteld voor opname in de MSS-inventaris (paragraaf 6.3.1). Daarnaast verwijzen we hier tevens naar de meer uitgebreide documentatie en onderbouwing van het inventarisatieproces dat tot voormelde selectie van subsidies heeft geleid (paragraaf 6.3.2).

6.3.1 Subsidies voorgesteld voor opname in de MSS-inventaris

Op basis van de gevoerde inventarisatieoefening worden overeenkomstig het vastgestelde inventarisatieprotocol de volgende subsidies voor opname in de MSS-inventaris voorgesteld.

Nr.	Naam	Entiteit
1	Vrijstelling verkeersbelasting voor vaartuigen en bootjes, bromfietsen en motorfietsen met een motorinhoud < 251cc	Financiën en begroting
2	1) Geen belasting op Inverkeerstelling en 2) Vermindering verkeersbelasting voor lichte vrachtwagens	Financiën en begroting
3	Premie voor aankoop van een zero-emissievoertuig	Mobiliteit & openbare werken
4	Subsidies & financiering onderzoeks- of ontwikkelingsproject	VLAIO
5	Transitie en transformatie (strategische transformatiesteun en ecologiesteun)	VLAIO

Nr.	Naam	Entiteit
6	Tegemoetkoming voor renovatie van een woning (Mijn VerbouwPremie)	Wonen in Vlaanderen
7	Subsidie studentenhuysvestiging voor BRIK VZW	Wonen in Vlaanderen
8	Vastleggingsmachtiging Vlaams Woningfonds voor bijzondere sociale lening	Wonen in Vlaanderen
9	Toelage voor geconventioneerde huur	Wonen in Vlaanderen
10	Vastleggingsmachtiging Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen voor huur (gesubsidieerde FS3-leningen aan woonmaatschappijen)	Wonen in Vlaanderen

Voorts werden nog drie bijkomende Vlaamse subsidies geormerkt voor opname in de MSS-inventaris. Het betreft hier subsidies die gericht zijn aan lokale overheden maar die vervolgens door de lokale overheden worden ingezet ten gunste van derden. Omdat voor de eerste inventarisatieoefening 2025 werd afgesproken om de scope te beperken tot het Vlaamse niveau en dus subsidies van lokale overheden voor deze oefening buiten beschouwing werden laten, worden die in de ontwerp inventaris afzonderlijk onder titeltje ‘extra’ meegedeeld . We behouden deze evenwel omdat deze in een volgende oefening waarschijnlijk wel aan bod zullen komen en ze dus nu al zouden meegedeeld kunnen worden. Het betreft volgende subsidies:

Nr.	Naam	Entiteit
11	Investeringsubsidies aan lokale besturen voor noodwoningen	Wonen in Vlaanderen
12	Toelage agentschap voor gronden- en woonbeleid in Vlaams-Brabant	Wonen in Vlaanderen
13	Vlabinvest	Wonen in Vlaanderen

6.3.2 Documentatie van de resultaten

Het voorstel van MSS-inventaris inclusief de onderbouwing van de sleutelstappen uit het inventarisatieproces (o.a. de analyse van de toewijsbaarheid en materialiteit) kan gevonden worden in het document MSS_Globaal_overzicht_v0-1. In dit document worden de belangrijkste resultaten in de eerste twee tabs weergegeven:

- De tab “Algemeen overzicht” waarin de prioritaire subsidies die werden voorgelegd met het oog op de tegenfeitelijke analyse werden opgenomen, en waarin ook een meer uitvoerige argumentatie gevonden kan worden rond de toewijsbaarheid en materialiteit van de impact van de subsidie op de milieudoelstellingen;
- De tab “MSS-inventaris” waarin de MSS-inventaris volgens de structuur opgelegd door het Guidance document wordt weergegeven.

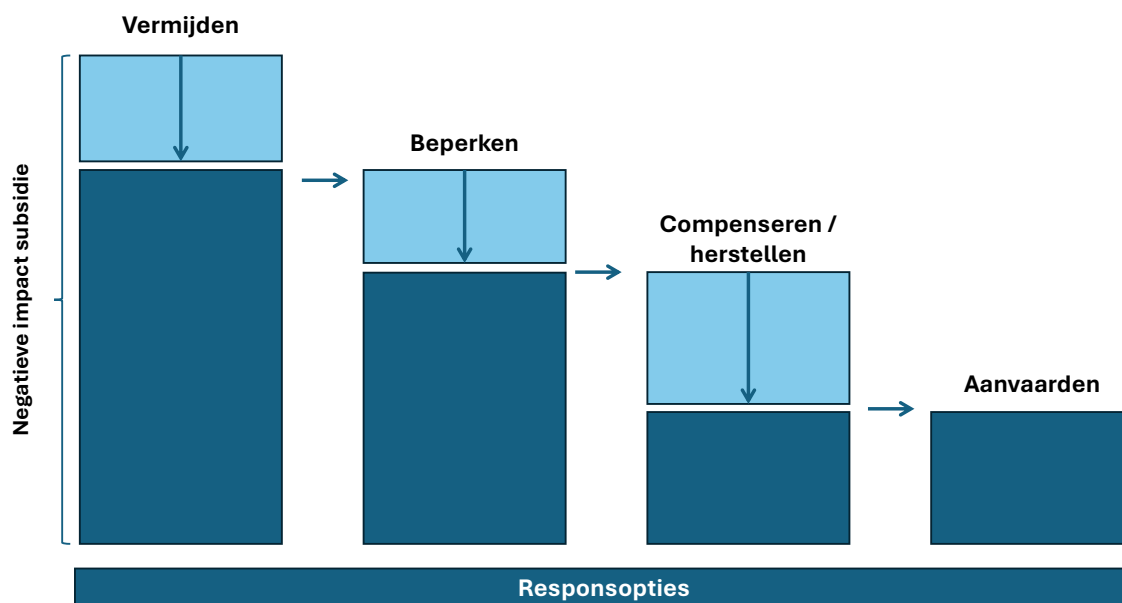
7 Responsstrategieën

Subsidies die als milieuschadelijk worden aangemerkt, hebben nooit het oogmerk om een ernstige inbreuk te plegen op één van de 6 milieudoelstellingen. Veelal zullen deze subsidies legitieme en maatschappelijk relevante doelstellingen nastreven, maar doen ze dit op een wijze die de milieudoelstellingen ernstig kan schaden. De schade is niet het beoogd effect, maar een pervers neveneffect van de subsidie.

In het licht van deze vaststelling reiken we hieronder een aantal generieke responsstrategieën aan die erop gericht zijn om de negatieve impact van een subsidie op één of meerdere milieudoelstellingen te vermijden, te beperken, of te compenseren, *met behoud van de legitieme en maatschappelijk relevante doelstellingen die met de subsidie worden nagestreefd* (paragraaf 7.1). Vervolgens geven we een aantal aanknopingspunten bij de concretisering van deze responsstrategieën (paragraaf 7.2). Tenslotte, illustreren we aan de hand van drie subsidies uit de MSS-inventaris hoe de generieke responsstrategieën naar concrete responsopties kunnen vertaald worden (paragraaf 7.3).

7.1 Overzicht responsstrategieën

De impact van de subsidies zal vaak op verschillende beleidsdoelstellingen betrekking hebben. Grosso modo kunnen vier grote responsstrategieën gedefinieerd worden, die onderling kunnen gecombineerd worden. De volgorde waarin deze strategieën worden voorgesteld geven ook een interne hiërarchie aan waarbij in eerste instantie de impact op de milieudoelstellingen wordt vermeden, vervolgens de impact op de resterende milieudoelstellingen wordt beperkt, en indien dit niet mogelijk is de impact wordt gecompenseerd. Tenslotte, kan ook het aanvaarden van de (residuaire) impact een legitieme en kosten-efficiënte respons uitmaken. Figuur 11 geeft schematisch de logica weer in de toepassing van verschillende responsstrategieën vertrekkende vanuit de initiële impact van een milieuschadelijke subsidie.



Figuur 11. Responsstrategieën voor milieuschadelijke subsidies

Hieronder gaan we hier dieper op in:

- **Vermijden.** Strategieën die het vermijden van impact centraal stellen zorgen ervoor dat de impact op een bepaalde milieudoelstelling geheel¹⁹ wordt vermeden. We spreken van een gedeeltelijke ‘vermijding’ wanneer de strategie enkel de impact op een bepaalde milieudoelstelling vermijdt, maar deze op andere doelstellingen onverlet laat. Zo kan je bijvoorbeeld de impact de klimaatverandering – mitigatie – vermijden door een subsidie te beperken tot elektrische voertuigen; maar leidt het (extra) materiaalgebruik dat met deze voertuigen gepaard gaat (bv. voor productie van de elektrische batterij) nog steeds tot impact op de doelstelling ‘transitie naar circulaire economie’.
- **Beperken.** Hier richt de strategie zich op het verminderen van de impact op een bepaalde milieudoelstelling die niet of moeilijk kan vermeden worden.
- **Compensatie (of herstel).** Het deel van de impacts dat niet kan vermeden of verminderd worden, kan men trachten te compenseren of te herstellen zodat de negatieve gevolgen van de initiële impact teniet worden gedaan.
- **Aanvaarden.** Na toepassing van de eerdere strategieën (vermijden, beperken, compenseren/herstellen) kan er nog een residuaire impact overblijven. Indien deze restimpact voldoende laag is, wegen de kosten om ook deze impact te verwijderen, mogelijk niet op tegen de baten van de reductie van de milieu-

¹⁹ We spreken van ‘vermijden’ wanneer het leeuwendeel van de impact wordt vermeden, ook al is er nog een beperkte residuaire impact.

impact. In dat geval kan de responsstrategie erin bestaan om de milieu-impact te aanvaarden. Dergelijke strategie kan bijvoorbeeld relevant zijn in het geval een subsidie op korte termijn ten einde komt en/of wanneer door toepassing van maatregelen de impact dermate werd gereduceerd dat het niet langer een ernstige inbreuk op één van de zes milieudoelstellingen vormt.

7.2 Aanknopingspunten bij de concretisering van responsstrategieën

7.2.1 Voorafgaande stap: effectiviteitstoets (en efficiëntietoets)

Subsidies worden ingezet om welbepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Een eerste stap bestaat er dus in om na te gaan of de subsidie wel voldoende effectief is, m.a.w. realiseert de subsidie het vooropgezette doel, en in welke mate (beperkte, gemiddelde, of belangrijke bijdrage). Indien de subsidie niet effectief is of slechts marginaal bijdraagt tot de beleidsdoelstelling, en deze bovendien een milieudoelstelling ernstig aantast, dan is het logisch dat deze wordt uitgefaseerd en uiteindelijk stopgezet. Dergelijke stopzetting is een win-win/no-regret maatregel: de maatschappij spaart middelen, en beperkt meteen ook de negatieve milieu-impact.

Merk op dat om de effectiviteit van een subsidie te kunnen evalueren, we eerst de *subsidiedoelstelling* moeten kennen. Soms is deze doelstelling heel helder geformuleerd; in andere gevallen is het raden naar de beoogde doelstelling of dienen zich net meerdere mogelijke doelstellingen aan. Daarom dient bij aanvang van de effectiviteitstoets steeds de doelstelling waartegen de effectiviteit zal worden beoordeeld, geëxpliciteerd te worden. Vanzelfsprekend zal naarmate de beleidsdoelstelling meer SMART-gedefinieerd werd, ook de effectiviteitsevaluatie relevanter zijn.

Eens vaststaat dat de subsidie voldoende effectief is, kan men overgaan tot een efficiëntietoets. Hierbij stellen we ons de vraag of de kosten-efficiëntie van de subsidie voldoende groot is (voldoende resultaat per euro overheidsgeld) en of er geen andere instrumenten kunnen ingezet worden die een vergelijkbaar resultaat met minder middelen kunnen realiseren. In voorkomend geval, kan de evaluatie tot een uitfasering en stopzetting van de subsidie leiden, al dan niet met vervanging door een andere beleidsmaatregel.

Dergelijk evaluatie van de effectiviteit en efficiëntie dient periodiek te worden herhaald omdat de context waarin de subsidie wordt ingezet, evolueert en deze de effectiviteit en/of efficiëntie van de subsidie kan beïnvloeden. Een subsidie die bij aanvang effectief en efficiënt was, kan na verloop van tijd aan effectiviteit en efficiëntie inboeten. De resultaten van de verplichte vijf jaarlijkse evaluatie van subsidiekaders kunnen hier de nodige input leveren. Het is daarom interessant om beide evaluaties op elkaar af te stemmen om redundante evaluaties te vermijden.

De evaluatie van de effectiviteit en efficiëntie van de subsidie richt zich op de geschiktheid van de subsidie om de beoogde beleidsdoelstellingen te behalen, niet op de negatieve impact van de subsidie op de zes milieudoelstellingen. Indien een maatregel niet effectief of weinig efficiënt is, dan kan deze worden afgeschaft. Meteen vervalt ook het vraagstuk van de milieu-impact van de subsidie. Indien de maatregel door een nieuwe maatregel wordt vervangen dan kan ook deze een negatieve milieu-impact hebben op de milieudoelstellingen en is een nieuwe evaluatie relevant.

In de volgende aanknopingspunten voor de concretisering gaan we ervan uit dat de maatregel voldoende effectief en efficiënt is in het behalen van de beoogde beleidsdoelstellingen.

Opgelet: de evaluatie van de effectiviteit en efficiëntie kan als een iteratief proces worden benaderd. In een eerste iteratie kan een snelle beoordeling van de subsidie zonder de correctieve maatregelen wordt uitgevoerd. Indien deze evaluatie concludeert tot de effectiviteit en efficiëntie van de subsidie, dan kan in een tweede iteratie de effectiviteit en efficiëntie van de subsidie worden uitgevoerd, ditmaal *inclusief* de correctieve maatregelen gericht op het vermijden, reduceren, of compenseren van de milieuschadelijke impact van de subsidie.

7.2.2 Wijzigen van het subsidie-instrument

Indien we de subsidie willen behouden, dan kan het interessant zijn om deze aan te passen zonder al te zeer afbreuk te doen aan de effectiviteit/efficiëntie van de subsidie. Onder meer volgende interventies behoren tot de mogelijkheden:

- Het beperken van het toepassingsgebied *ratione personae* (een nauwere definitie van de doelgroepen van de subsidie; bijvoorbeeld enkel zij die geen echt alternatief hebben voor de milieuschadelijke handeling);
- Het verbieden van (de meest) milieuschadelijke opties (alles wat niet expliciet verboden is, komt in aanmerking voor subsidiëring) of het gebieden van milieuvriendelijke opties (enkel hetgeen expliciet toegelaten is, komt in aanmerking voor subsidie) (daling van de impact per eenheid);
- Aanmoedigen milieuvriendelijke keuzes: begunstigden die aan de gestelde voorwaarden voldoen (bijv. gebruik maken van gerecycleerde materialen) ontvangen een verhoogde ondersteuning, ten opzichte van begunstigden die niet aan de gestelde voorwaarden voldoen (bijv. gebruik maken van primaire materialen);
- Het opleggen van een (gedeeltelijke) compensatie- en of herstelverplichting als voorwaarde voor de toekenning/uitbetaling van de subsidie;
- Het beperken van de algemene subsidie-enveloppe;
- Het beperken van de subsidie in de tijd;
- ...

7.2.3 Wijziging van het reglementair kader

Naast een aanpassing van het eigenlijke subsidie-instrument, kan ook de reglementaire context waarbinnen de subsidie wordt toegekend, worden aangepast om de milieuschadelijkheid van de subsidie te vermijden, te beperken of te compenseren.

Dergelijke wijzigingen van de reglementaire context kunnen verschillende vormen aannemen en richten zich onder meer op het verbieden of het ontmoedigen van milieuschadelijke activiteiten, gedragingen en keuzes of, omgekeerd, het aanmoedigen of verplichten van milieuvriendelijke activiteiten, gedragingen en keuzes. In dit geval ligt de focus op de gedragingen/activiteiten zelf, **ongeacht** of deze door een subsidie worden ondersteund of niet. Dergelijke wijzigingen aan de reglementaire context hebben dus ook impact op activiteiten waarvoor geen subsidie wordt ontvangen.

Zo bijvoorbeeld kan:

- Een algemene verplichting of financiële aanmoediging (lagere BTW; hogere fiscale aftrekbaarheid, etc.) tot het gebruiken van (een bepaald % aan) gerecycleerde materialen naar aanleiding van een renovatie helpen de CE-impact van een renovatiesubsidie doen dalen. Omgekeerd, kan ook het gebruik van primaire grondstoffen (virgin materials) verboden of ontmoedigd worden (hogere BTW; lagere fiscale aftrekbaarheid, etc.);
- Een verplichte waterdoorlatende bodembedekking of een verbod op volledige verharding van voortuinen /opritten de adaptatie-impact van een nieuwbouwsubsidie helpen vermijden of beperken;
- Een uitfasering van bepaalde schadelijke producten de luchtverontreinigingsimpact van de hiermee verbonden activiteiten vermijden of helpen beperken;
- Een verplichting tot compensatie van milieuschade of verminderde milieuveerkracht door bepaalde activiteiten, gedragingen of keuzes (zie ook onder paragrafen 7.2.4 en 8.1.5) de totale milieu-impact verkleinen.

Terwijl het stopzetten of aanpassen van een subsidie-instrument binnen de bevoegdheid van de subsidiërende entiteit vallen, vereist het wijzigen van het reglementair kader vaak de tussenkomst van andere instanties, beleidsdomeinen of beleidsniveaus (bijv. het federale niveau voor productnormen of bepaalde belastingen). Dit maakt het vaak meer omslachtig om dit soort maatregelen te implementeren. Daar tegenover staat dat de milieuschadelijke activiteiten dan wel rechtstreeks worden geïmplementeerd, zelfs als ze geen subsidie ontvangen.

7.2.4 Compensatie of herstel

Een compensatie- of herstelverplichting van de milieuschade kan als een subsidievoorwaarde worden opgenomen dan wel deel uitmaken van een aangepast reglementaire context.

Dergelijke compensatieplicht ondersteunt de internalisering van de kosten van de negatieve externaliteiten en verhoogt hiermee ook de transversale coherentie van het Vlaamse beleid:

- De internalisering van de kosten van de negatieve externaliteiten vermijdt dat kosten die verband houden met bepaalde (gesubsidieerde) activiteiten op derden (incl. de maatschappij) worden afgewenteld. Het is diegene die de milieuschadelijke activiteiten uitvoert, die er ook de compensatie/herstel instaat en de kosten ervan zal dragen. Dit creëert een financiële prikkel om van bij de conceptuele fase de milieuschadelijkheid van de beoogde activiteiten te beperken. Hierdoor heeft de compensatieverplichting niet enkel een curatief (herstel of compensatie van de milieuschade) maar ook een preventief effect (vermijden of beperken van de negatieve impact om zo de compensatiekosten te vermijden of te beperken).
- Doordat de compensatieplicht ervoor zorgt dat er minder schade ontstaat (preventief effect²⁰) of minstens wordt gecompenseerd (curatief effect) neemt ook de transversale coherentie over de beleidsdomeinen heen toe. Praktisch, betekent dit dat het beleid van verschillende beleidsdomeinen beter op elkaar is afgestemd en elkaar versterkt (of minstens niet tegenwerkt). Op Vlaams niveau kan deze coherentie ook een stijging van de effectiviteit en efficiëntie betekenen doordat er minder overheidsmiddelen naar de compensatie van milieuschade dient te gaan om de milieubeleidsdoelstellingen te realiseren.

De compensatie van de milieuschade of verminderde milieuveerkracht, kan de vorm aannemen van:

- *Fysieke compensatie (uitvoering in natura)*: waarbij diegene die aanleiding geeft tot de schade, zelf maatregelen neemt om de milieuschade te compenseren. Fysieke compensatie gaat doorgaans gepaard met een zekere mate van herstel van de schade. Het kan bijvoorbeeld gaan om een eigenaar die op het eigen perceel maatregelen neemt om de impact van een extra verharding van de bodem door bijv. het realiseren van een aanbouw bij een renovatie te helpen opvangen. Idealiter wordt hierbij vertrokken van de nulmeting en dienen de maatregelen er op gericht te zijn om minstens de milieukwaliteit van de situatie vóór de ingreep te behouden. Dergelijke compensatie kan bijvoorbeeld op het niveau van een gewest, lokale overheid opgelegd worden (verordening) of in het kader van een omgevingsvergunning als voorwaarde worden opgenomen.
- *Financiële compensatie (uitvoering bij equivalenten)*: indien de veroorzaker van de milieuschade waarvoor de lokale context het niet toelaat om de vooraf bestaande situatie (nulsituatie) te behouden of fysiek te compenseren, dan kan er met een financiële compensatie gewerkt worden. In dat geval wordt een financiële bijdrage gestort in een fonds. Deze financiële middelen kunnen vervolgens gebruikt worden om een subsidie aan derde partijen te verlenen om de aangerichte schade te compenseren. Bij de aanwending van de verzamelde middelen kan de regel gehanteerd worden dat een lokale compensatie de

²⁰ De compensatieplicht zorgt voor een (gedeeltelijke) internalisering van kosten van milieuschadelijke activiteiten. Deze internalisering moedigt aan om – waar mogelijk – naar minder milieuschadelijke activiteiten over te schakelen. Hierin schuilt het preventieve effect van een compensatieplicht.

voorkeur geniet (bijvoorbeeld, een onttegeling of andere infiltratie-interventies in de buurt van een gebied waar een extra verharding plaatsvond om deze te compenseren).

Indien de begunstigde dient over te gaan tot fysieke en/of financiële compensatie dan betekent dit dat een deel van het economische voordeel van de subsidie verloren gaat. Bij wijze van alternatief kan ook een compensatie door de subsidiërende entiteit worden voorzien. In dat geval dient het subsidiebudget twee enveloppes te voorzien: een eerste met de subsidiemiddelen die aan de begunstigten toekomen; een tweede die voor de compensatie van de door de subsidie veroorzaakte milieuschade, wordt voorbehouden.

Een verdere uitwerking van een compensatieverplichting en de implementatie hiervan via een multifunctioneel compensatiefonds valt buiten de huidige inventarisatieoefening. Wel geven we in het kader van de aanbeveling onder paragraaf 8.1.5. enkele aanknopingspunten voor verder onderzoek in dit domein.

7.3 Van responsstrategieën naar concrete responsopties

Hieronder illustreren we aan de hand van drie subsidies uit het voorstel van MSS-inventaris, hoe de generieke responsstrategieën kunnen geconcretiseerd worden in responsopties om de milieu-impact te vermijden, te beperken of te compenseren. Deze responsopties betreffen een eerste inventarisatie van *interventiemogelijkheden* door het projectteam voor deze drie geselecteerde voorbeelden²¹. Het is aan de betreffende entiteiten om deze verder te analyseren en rekening houdend met onder meer de verwachte effectiviteit, efficiëntie en eigen voorkeuren de meest beloftevolle opties te selecteren. Mogelijk kunnen in dialoog met de betreffende entiteiten nog bijkomende opties worden geïdentificeerd. Daarnaast zal ook de haalbaarheid en wenselijkheid van de opties bekeken moeten worden.

Niet elke generieke responsstrategie kan in een relevante responsoptie geconcretiseerd worden. Niet elke responsoptie biedt noodzakelijkerwijze een gepast antwoord voor elke milieu-impactcategorie. Sommige van de voorgestelde responsopties kunnen worden gecombineerd om de impact zo minimaal mogelijk te maken. Zoals hoger vermeld, zal voor opties die een aanpassing van het reglementair kader vereisen, een interventie van een andere entiteit, beleidsdomein of zelfs beleidsniveau noodzakelijk zijn. Het is aan de entiteit om, rekening houdend met al deze elementen, een optimale responsmix vast te stellen.

Zoals eerder vermeld, is het bij de concretisering van de generieke responsstrategieën van belang dat de realisatie van de met de subsidie nagestreefde doelstellingen gewaarborgd blijft. Dit dient echter te gebeuren zonder of met een verminderde

²¹ Entiteiten waarvan één of meerdere subsidies voor opname in de MSS-inventaris worden voorgesteld, worden uitgenodigd om (i.h.k.v. de laatste klankbordgroep of afzonderlijke sessie) samen met het projectteam een eerste reeks responsopties voor hun milieuschadelijke subsidies in kaart te brengen en te evalueren.

schadelijke impact op milieudoelstellingen en / of met compensatie voor de resterende impact.

Het uitfaseren en uiteindelijk stopzetten van een subsidie maakt deel uit van de mogelijke responsstrategieën. Voor subsidies die weinig effectief zijn is dit zeker een relevante optie. Echter indien een effectieve subsidie (uiteindelijk) wordt stopzet, dan zal ook de realisatie van de doelstelling waarvoor de subsidie werd ingezet gehypothekerd worden, tenzij er andere beleidsinstrumenten worden ingezet. In dat laatste geval, dient men erover te waken dat de toepassing van het alternatieve beleidsinstrument niet tot eenzelfde (of hogere) milieuschade leidt. In voorkomend geval, kan de afschaffing van de subsidie geen solas bieden en dient er naar andere responsstrategieën te worden uitgeweken om de milieuschade te reduceren of te compenseren.

Naast opties voor de aanpassing van subsidievoorwaarden, werken we enkele voorstellen uit voor het vermijden, beperken of compenseren van milieuschade via een wijziging in het algemeen reglementair kader waarbinnen de milieuschadelijke activiteiten waarop de subsidie betrekking heeft, worden uitgevoerd. Deze wijzigingen van het algemeen reglementair kader zijn van toepassing op iedereen die een bepaalde activiteit uitoefent en niet alleen op de begunstigden van de subsidie. Naast een fysieke compensatie (herstel) kan ook een financiële compensatie via een aangepast reglementair kader worden uitgewerkt.

Natuurlijk zijn niet alle responsopties even gemakkelijk te implementeren. Het nagaan of aan de (extra) subsidievoorwaarden wordt voldaan, kan bijvoorbeeld een heikel punt zijn. In voorkomend geval moet er een afweging gemaakt worden tussen:

- Enerzijds: een zo eenvoudig mogelijke subsidie met lage administratieve last, die wel bijdraagt tot de doelstelling (maar milieuschadelijk is);
- Anderzijds: een subsidie die een grotere administratieve last met zich meebrengt (bij de subsidieverlener en/of de subsidieontvanger) en die mogelijk minder effectief of efficiënt is in het bereiken van de beoogde doelstellingen (maar wel minder milieuschadelijk is).

Tabel 4: Voorbeeld uitgewerkte responsstrategieën subsidie 'Vrijstelling verkeersbelasting voor vaartuigen en bootjes, bromfietsen en motorfietsen met een motorinhoud < 250 cc'

Subsidie	1. Vrijstelling verkeersbelasting voor vaartuigen en bootjes, bromfietsen en motorfietsen met een motorinhoud < 251cc Departement Financiën en Begroting
Doelstelling subsidie (ratio legis)	De mobiliteit van vaak van minder kapitaalkrachtige burgers ondersteunen.
Doelstellingen waaraan de subsidie ernstige afbreuk doet:	Opmerking: de ernstige afbreuk aan milieudoelstellingen wordt vooral veroorzaakt door het gedeelte 'vrijstelling verkeersbelasting voor bromfietsen en motorfietsen met een motorinhoud < 250 cc' daar de verplaatsingen door middel van deze voertuigen vervangen kunnen worden door verplaatsingen met de (elektrische) fiets. Mitigatie klimaatverandering: verhoogde uitstoot van broeikasgassen, vooral door toegenomen gebruik van bromfietsen en motorfietsen

	Transitie circulaire economie: toegenomen productie van vooral bromfietsen en motorfietsen Preventie en controle verontreiniging: verhoogde uitstoot van verontreinigende stoffen, vooral door toegenomen gebruik van bromfietsen en motorfietsen
Responsopties o.b.v. generieke responsstrategieën	
Vermijden	Uitfasering / stopzetting van subsidie. Als tegelijk de mogelijkheid wordt herzien die lokale overheden hebben om een bijkomende taks te heffen op deze voertuigen, worden de eigenaars van deze voertuigen niet benadeeld. Wijzigen van het toepassingsgebied: subsidie heroriënteren naar voertuigen die geen of minder impact hebben (bv. enkel nog voor elektrische brommers en motorfietsen) → Vermijden uitstoot (mitigatie klimaatverandering / preventie verontreiniging). → Geen impact op CE, tenzij er dan minder voertuigen extra worden aangekocht
Beperken	Wijzigen van de subsidievoorwaarden: in plaats voor alle bedoelde bromfietsen / motorfietsen, enkel voor de meest efficiënte voertuigen (bv. EURO-5 norm, of motorfietsen die na 2020 zijn geproduceerd en dus aan deze norm voldoen). → Speelt in op doelstelling mitigatie klimaatverandering / preventie en controle verontreiniging Wijziging subsidievoorwaarden: differentiatie in subsidiebedragen (vrijstelling vs. vermindering) ngl. de milieuvriendelijkheid van het voertuig → Speelt in op doelstelling mitigatie klimaatverandering / preventie en controle verontreiniging
Compenseren	Wijziging reglementair kader: invoer terugnameplicht met inbegrip van recyclage-verplichting (naar analogie met wagens). → Speelt in op milieudoelstelling Transitie CE Wijziging subsidievoorwaarde: Verplichte afvoer van een vorig voertuig ter recyclage (indien van toepassing) → Speelt in op milieudoelstelling Transitie CE Wijziging reglementair kader: financiële compensatie via (extra) belastingen voor alle gemotoriseerd verkeer afhankelijk van het gereden aantal kilometers (kilometerheffing). Voorwaarde om dit als compensatie te kunnen inzetten is dat het bedrag in een fonds terecht komt dat ook daadwerkelijk gebruikt wordt voor de financiële compensatie. → Kan op alle milieudoelstellingen inspelen.

Tabel 5: Voorbeeld uitgewerkte responsstrategieën subsidie 'Transitie en transformatiesteun en ecologiesteun'

Subsidie	5. Transitie en transformatie (strategische transformatiesteun en ecologiesteun) VLAIO
Doelstelling subsidie (ratio legis)	De bijdrage van de ondernemingen aan de Vlaamse economie verzekeren en indien mogelijk te doen toenemen door hen te helpen om zich aan te passen aan de snel evoluerende (business) context en de noden en vereisten die hiermee verband houden.

Doelstellingen waaraan de subsidie ernstige afbreuk doet:	<i>Opmerking: de ernstige afbreuk aan milieudoelstellingen wordt veroorzaakt door het gedeelte 'strategische transformatiesteun' van de subsidie.</i> Klimaatverandering mitigatie / preventie en bestrijding van verontreiniging: meer uitstoot van broeikasgassen en verontreinigende emissies als gevolg van de ontwikkeling van nieuwe industrie Aanpassing aan klimaatverandering / biodiversiteit: meer industriële activiteit (meer verhard oppervlak) Transitie naar circulaire economie: meer gebruik van (primaire) materialen als gevolg van de ontwikkeling van nieuwe industrie
Responsopties o.b.v. generieke responsstrategieën	
Vermijden	Uitfaseren / stopzetting van de subsidie. <i>Opmerking: de eigenlijke doelstelling van de subsidie komt in dat geval in het gedrang.</i> Wijzigen van subsidievoorwaarden: voorwaarde voor het bekomen van de subsidie = geen extra verharding + klimaatneutrale productie → Vermijden impact klimaatverandering mitigatie en klimaatverandering adaptatie / biodiversiteit
Beperken	Wijziging subsidievoorwaarden: differentiatie subsidietarieven ngl. men een plan kan voorleggen om klimaatneutraal te produceren, ... → Beperken impact klimaatverandering mitigatie en klimaatverandering adaptatie / biodiversiteit
Compenseren	Wijzigen subsidievoorwaarden: Verplichting compensatie impact verharding (bv. op eigen terrein evenveel ontharden) → Herstel impact klimaat adaptatie / biodiversiteit Wijziging reglementair kader: Verplichting om te ontharden bij verharding (enkel voor bedrijven of meer algemeen: ook voor particulieren). Als dat niet mogelijk is, kan gekozen worden voor een financiële compensatie.

Tabel 6: Voorbeeld uitgewerkte responsstrategieën subsidie 'Tegemoetkoming voor renovatie van een woning'

Subsidie	6. Tegemoetkoming voor renovatie van een woning (Mijn VerbouwPremie) Wonen in Vlaanderen
Doelstelling subsidie (ratio legis)	Ondersteuning van burgers die hun woning willen renoveren, en de energie-efficiëntie van hun woning willen verbeteren.
Doelstellingen waaraan de subsidie ernstige afbreuk doet:	Mitigatie klimaatverandering: meer bouwactiviteiten Transitie naar Circulaire Economie: toegenomen gebruik van (primaire) materialen tijdens renovatie Adaptatie aan klimaatverandering / Bescherming en herstel van biodiversiteit en ecosystemen: toegenomen verhard oppervlak door renovatie (toegenomen bewoonbaar oppervlak)
Responsopties o.b.v. generieke responsstrategieën	

Vermijden	Uitfaseren / stopzetting subsidie. <i>Opmerking: renovatie-activiteiten zullen lager liggen waardoor je de eigenlijke doelstelling van de subsidie waarschijnlijk niet (zo gemakkelijk) zal bereiken</i> Wijzigen subsidievoorwaarden: subsidie wordt enkel verleend als er geen bijbouw mee in de renovatieplannen zit → Vermijden effect adaptatie klimaatverandering / biodiversiteit
Beperken	Wijziging subsidievoorwaarden: enkel subsidie als gebruik gemaakt wordt van x% hergebruikte of gerecycleerde bouwmaterialen → Minder impact op doelstelling Transitie circulaire economie Wijzigen subsidievoorwaarden: differentiatie in subsidie ngl. aandeel hergebruikte of gerecycleerde bouwmaterialen Wijziging reglementair kader: instellen van een 'recycled content' op de meest voorkomende bouwmaterialen / instellen van een minimaal aandeel bouwmaterialen uit hergebruik → Speelt in op doelstelling Transitie Circulaire Economie
Compenseren	Wijziging subsidievoorwaarden: verplichte opmaak bouwwerkpaspoort, slooipopvolgingsplan, ... zodat materialen na gebruik gemakkelijker hergebruikt of gerecycleerd kunnen worden. → Speelt in op doelstelling Transitie Circulaire Economie Wijziging subsidievoorwaarden: verplichte aanplant bomen in tuin → speelt in op doelstelling klimaatverandering mitigatie Wijziging subsidievoorwaarden: verplichte ontharding oprit of terras als verbouwing bijkomende verharding inhoudt of op extra plaats voor infiltratie regenwater (wadi of ondergronds) → Speelt in op doelstelling klimaatverandering adaptatie / biodiversiteit (laatste enkel indien compensatie door ontharding) Wijziging reglementair kader: verplichte compensatie bij elke verharding (ontharding of financiële compensatie) → Speelt in op doelstelling klimaat Adaptatie / biodiversiteit

8 Aanbevelingen

8.1 Aanbevelingen voor het Vlaams niveau

Hieronder werken we een aantal aanbevelingen uit voor het Vlaamse niveau en met het oog op het voeren van toekomstig beleid rond milieuschadelijke subsidies.

8.1.1 Uitbreiding hoofdstuk 8 Vlaamse Codex Overheidsfinanciën met MSS-specifieke bepalingen

De concrete vormgeving van een subsidie en eventuele aanpassing hieraan na verloop van tijd, zijn het voorrecht van de subsidieverstrekker. Het is deze overheid die vrijelijk bepaalt hoe de subsidie er dient uit te zien. Dit omvat het bepalen van welke sectoren, projecten of individuen in aanmerking komen voor de subsidie, en het aanpassen van de regels en vereisten wanneer nodig om te voldoen aan beleidsdoelstellingen of veranderende omstandigheden.

Deze vrijheid in de vormgeving en het toewijzen van de subsidie is evenwel niet absoluut. Een subsidie dient bijv. te voldoen aan de vereisten uit hoofdstuk 8 (art. 72 t.e.m. 76) van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO), die onder andere betrekking hebben op de minimale elementen waaruit het subsidiekader (art. 76/2) moet bestaan en de vereiste een 5-jaarlijkse evaluatie van de subsidie te organiseren, alvorens te kunnen worden verdergezet (art. 76/1).

Het lijkt ons relevant om voormelde artikelen uit de VCO uit te breiden met enkele bepalingen die specifiek betrekking hebben op milieuschadelijke subsidies. Immers, milieuschadelijke subsidies resulteren in twee kostenposten voor de maatschappij: eerst bij het verstrekken van de subsidie en vervolgens bij het aanpakken, ondergaan of herstellen van de milieu-impact ervan. Aangezien dergelijke subsidies niet alleen negatieve gevolgen hebben voor het milieu, maar ook voor de Vlaamse overheidsfinanciën, is enige aandacht hiervoor in de VCO of in diens uitvoeringsbesluiten gepast.

Zo bijvoorbeeld kan zowel ex ante bij de uiteenzetting van de bestanddelen van het subsidiekader (art. 76/2) als ex post bij de 5-jaarlijkse evaluatie (art. 76/1), aan de subsidieverstrekker gevraagd worden om: 1) de (potentiële) milieuschadelijkheid in kaart te brengen (bijv. aan de hand van de MSS-Checklist, in voorkomend geval uitgebreid met de evaluatie van de toewijsbaarheid en materialiteit); en 2) maatregelen te nemen om de milieuschadelijkheid, te vermijden, beperken of te compenseren.

Naast inhoudelijke aanpassingen is het belangrijk om het verzamelen en het beheer van masterdata inzake subsidies verder te optimaliseren. Dit houdt in dat de benodigde

data worden afgestemd op de verschillende rapportagevereisten²² en interne beleidsnaden, en dat het proces wordt verbeterd zodat de verzameling en validatie van data snel, efficiënt en betrouwbaar kan gebeuren. Een praktisch voorbeeld van een dergelijke afstemming betreft de aanpassing van het bestaande subsidieregister om rekening te houden met de ruime definitie van subsidie (dus ook bijv. gedeelde inkomsten) die op de MSS-inventaris van toepassing is, alsook de tijdige beschikbaarheid van de gegevens zodat zij voor de inventarisatieoefening kunnen worden gebruikt.

8.1.2 Centraal aanspreekpunt evaluatie milieuschadelijkheid en onafhankelijke beoordeling

Naast een procedurele verankering van de evaluatie van de milieuschadelijkheid van subsidies (opname in VCO, 2-jaarlijkse rapportering MSS- inventaris aan EU, ...), is het ook aangewezen om daaromtrent in de organisatie van de Vlaamse Overheid verantwoordelijkheden vast te leggen. Zo kan een centraal aanspreekpunt (MMS-coördinator) worden ingesteld, die de subsidie verlenende entiteiten (blijvend) aanspoort om de evaluatie (ex ante en ex post) van de milieuschadelijkheid van subsidies uit te voeren en hen daar ook in bijstaat.

Het centraal aanspreekpunt is op deze manier op de hoogte van de subsidies die door de verschillende subsidie verlenende entiteiten worden ingesteld en kan alle informatie gemakkelijk bundelen voor rapportering naar Europa.

De uitvoering van de evaluatie (ex ante of ex post), gebeurt bij voorkeur door een onafhankelijke derde, i.e. een persoon die zelf niet betrokken is bij de subsidie en de over de nodige onafhankelijkheid jegens de subsidieverlenende entiteit beschikt. De werkwijze die in de eerste inventarisatie-oefening gevolgd werd, zou ook voor de volgende inventarisatie-oefeningen kunnen aangehouden worden:

- Stappen 0 en 1 worden uitgevoerd door de subsidieverlenende overheid zelf – en worden afgetoetst door een onafhankelijke derde evaluatie-expert;
- Stap 2 met het oog op de evaluatie van de toewijsbaarheid en materialiteit (tegenfeitelijke analyse) gebeurt door een onafhankelijke evaluatie-expert; de resultaten hiervan worden afgetoetst met de subsidieverlenende overheid.

De onafhankelijke evaluatie-expert kan een Vlaamse ambtenaar zijn (cfr. centraal aanspreekpunt/ MSS-coördinator) of een externe consultant, die over volgende expertise dient te beschikken :

- Kennis van de beleidstheorie (algemene termen) achter het uitkeren van subsidies;
- Ervaring met het uitvoeren van beleidsevaluaties;
- Ervaring met economische analyse;
- Voldoende kennis van de verschillende milieu-impactcategorieën en de factoren die bepalend zijn voor deze categorieën;

²² Zie onder meer paragraaf 8.2 inzake de aanbevelingen op het Europees niveau waarin melding wordt gemaakt van verschillende deels overlappende rapportageverplichtingen

- Heeft toegang tot een netwerk van experts op het gebied van de verschillende milieu-impactcategorieën.
-

8.1.3 Aandacht voor vermindering van de milieuschadelijkheid van de subsidies en opvolging ervan

Een logische vervolgstap, na de inventaris van de milieuschadelijkheid van subsidies, is het nemen van maatregelen om die milieuschadelijkheid te verminderen (zie responsstrategieën in Hoofdstuk 7).

De verankering van een periodieke evaluatie van de milieuschadelijkheid van subsidies als vast onderdeel van de reguliere beleidsvoering en de ondersteuning van de subsidieverlenende overheid bij het beperken van de milieuschade, ondersteunt de ontwikkeling van een *beleidsreflex* waarbij reeds *ex ante* over de milieuschadelijkheid wordt nagedacht. Hierdoor gaan beleidsmakers van bij de ontwikkeling van een subsidie, en - bij uitbreiding - andere beleidsinstrumenten, optimalisatieopties toepassen die de milieuschadelijkheid beperken.

Idealiter worden dan in de memorie van toelichting bij de subsidie elementen opgenomen die onderbouwen dat de subsidie (naar alle waarschijnlijkheid) niet milieuschadelijk is en/of dat er reeds bij de vormgeving van de subsidies aandacht is gegaan naar het verminderen van de milieuschadelijkheid van de subsidie of -waar mogelijk - het compenseren van de niet vermijdbare impact. Ter inspiratie kan verwezen worden naar de DNSH-toetsing door de EU bij het instellen van bepaalde beleidsinstrumenten of die door de lidstaten moet worden uitgevoerd als ze gebruik willen maken van Europese middelen (bv. ter beschikking stellen van financiële middelen voor Green Deals).

Bij de tweejaarlijkse evaluatie in kader van de opmaak van de MSS-inventaris en rapportering naar Europa, wordt de evaluatie naar milieuschadelijkheid van de subsidies *ex post* uitgevoerd. Het centraal aanspreekpunt (MSS-Coördinator) kan dan met de subsidie verlenende overheid in gesprek gaan om na te gaan welke (combinatie van) responsstrategieën kunnen worden toegepast om de milieuschadelijkheid terug te dringen.

Eens responsstrategieën naar concrete responsopties werden vertaald, is het belangrijk om de voortgang ook op te volgen. Ook hier kan de MSS-coördinator een actieve rol opnemen en de subsidieverlenende overheid helpen (als klankbord of coach) bij de concrete implementatie van de optimalisatie-inspanningen. Dit is met name van belang voor de responsopties die een samenwerking over verschillende entiteiten vereisen. Indien bijvoorbeeld Wonen in Vlaanderen subsidievoorwaarden wil aanpassen om de impact op klimaatadaptatiedoelstellingen te verminderen, dan kan het nuttig zijn om met de experts van het beleidsdomein Omgeving in dialoog te treden om tot zinvolle aanpassingen te komen. De MSS-coördinator kan hier als ‘matchmaker’ de juiste partijen samenbrengen en de voortgang opvolgen. Dit geldt - a fortiori – wanneer een

respons optie een aanpassing van het reglementaire kader van een ander beleidsdomein of op een ander beleidsniveau (federaal, EU) vereist.

8.1.4 Uitbreiding evaluatie naar overige Vlaamse overheden

De evaluatie-oefening van de milieuschadelijkheid van subsidies voor Vlaanderen werd in 2025 voor het eerst uitgevoerd. Doel van de oefening was vooral om een methodologie te ontwikkelen die ook de volgende jaren kan worden ingezet en deze uit te testen op subsidies van de subsidieverlenende overheden waar de kans het grootst is dat ze subsidies verlenen die (mogelijk) milieuschadelijk zijn. De lijst met subsidieverlenende overheden die betrokken werden, is opgenomen in paragraaf 6.1.

Nu deze oefening werd uitgevoerd en de methodologie op punt staat²³, kan de oefening binnen 2 jaar, wanneer opnieuw gerapporteerd moet worden naar Europa, uitgebreid worden naar andere subsidie verlenende overheden:

- Enerzijds bijkomende Vlaamse entiteiten die niet in de 2025 inventarisatieoefening werden betrokken. Omdat deze overheden vaak beleidsdomeinen bestrijken die weinig milieuschadelijke activiteiten kennen, zullen hun subsidies *vermoedelijk* ook niet milieuschadelijk zijn. In dat geval stopt de analyse dan na stap 1, na het toepassen van de MSS-checklist. Door deel te nemen aan de MSS- inventarisatie-oefening, kan dit vermoeden inzake het gebrek aan milieuschadelijkheid worden bevestigd (of ontkracht).
- Anderzijds lokale overheden, te weten 5 Vlaamse provincies en 285 Vlaamse gemeenten. De groep van gemeenten is vrij heterogeen (naar omvang, demografische kenmerken, ruimtelijk typologie, begrotingsmarge, ...). In absolute termen beschikken de grote gemeenten (Antwerpen en Gent) over meer middelen dan de middelgrote (o.a. de centrumsteden) en – a fortiori – kleine gemeenten en kan dus ook de omvang van de subsidies die ze verlenen, sterk verschillen.

De uitbreiding naar andere subsidie verlenende entiteiten vraagt volgende aandachtspunten:

- Praktische haalbaarheid – Voor de evaluatie van de milieuschadelijkheid van subsidies van lokale overheden zouden we volgende aanpak aanbevelen:
 - *Organisatie van een steekproef* rond de inventarisatie van milieuschadelijke subsidies bij enkele gemeenten (bv. een grote, middelgrote en kleine gemeente), waarbij het inventarisatieprotocol integraal wordt doorlopen. Dit moet toelaten om een lijst van meest voorkomende lokale MSS op te maken, inzicht te verkrijgen in de omvang van de MSS, en de relevante onderscheidende kenmerken van lokale subsidies in vergelijking met subsidies die vanuit Vlaamse beleidsniveaus worden verleend, te identificeren.

²³ Natuurlijk zijn nog verfijningen mogelijk en kunnen verfijningen blijvend aangebracht worden op basis van voortschrijdend inzicht.

- *Uitrol naar alle lokale overheden* waarbij de bevraging van de gemeenten zich beperkt tot de veel voorkomende subsidies uit de lijst van subsidies, zoals geïdentificeerd tijdens de steekproef.
Het volstaat dan voor een gemeente om aan te kruisen welke subsidies ze ook verlenen en eventuele aanvullingen te doen (als subsidies nog niet vermeld staan). Gelijkaardige subsidies kunnen gebundeld worden en samen worden geëvalueerd (bv. subsidies voor renovatie vanuit lokale overheden).
- **Informatie en training** – Deze entiteiten zijn nog niet op de hoogte van de inventarisatie, de methodologie die ervoor werd opgesteld, en de werkzaamheden die van hen zal worden gevraagd. Zij moeten dus op de hoogte worden gesteld. De ‘opleiding’ rond milieuschadelijke subsidies zoals beschikbaar vanuit deze opdracht, kan hiervoor gebruikt worden.

8.1.5 Onderzoek de haalbaarheid van een multifunctioneel compensatiefonds

Om een effectieve en efficiënte compensatie te kunnen waarborgen, moet een aangepast compensatiekader worden ontwikkeld. De vormgeving en operationalisering van dergelijke compensatieplicht overschrijden de grenzen van dit onderzoek.

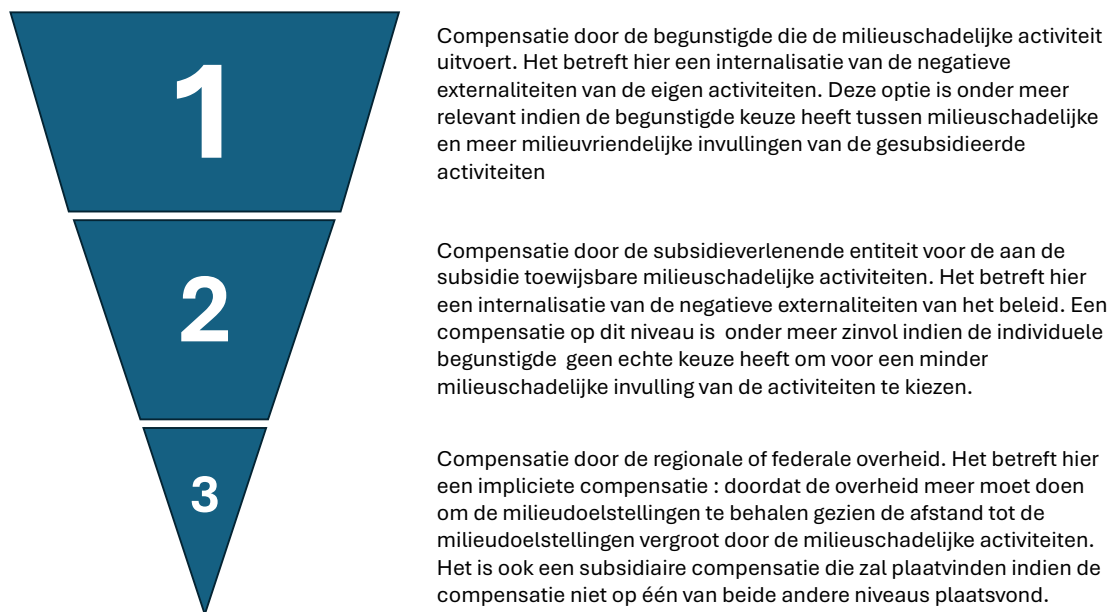
Toch willen we volgende aanknopingspunten en overwegingen aanreiken die een toekomstig onderzoek kunnen voeden :

- *Definitie van compensatieplichtige activiteiten.* Om te bepalen welke activiteiten aanleiding geven tot een compensatieplicht kan verwezen worden naar de activiteiten die een bepalende impact hebben op de 6 milieubeleidsdoelstellingen die in de MSS-checklist werden opgenomen. Deze omvatten bijvoorbeeld de bedekking van de bodem door bouwwerken omdat dit de natuurlijke infiltratie van regenwater bemoeilijkt.
- *De wijze van compensatie.* Niet elke compensatie is relevant. Indien we bijvoorbeeld in een straat bomen kappen voor een bouwproject, dan vermindert dat bijvoorbeeld de hittebestendigheid van die straat en heeft het geen zin om in een andere straat bomen te planten om een gepaste compensatie (met herstel van veerkracht) te realiseren. Wel kunnen er in die straat alternatieve maatregelen getroffen worden die tegen de hitte beschermen (bv. een zonnescherm). Over het algemeen zal de geografische impact van de daling van de veerkracht, bepalend zijn bij het definiëren van een gepaste compensatie die tot herstel van de verloren veerkracht leidt.

- *Verder bouwen op bestaande ervaringen.* Een milieuschadecompensatiefonds is in Vlaanderen geen nieuw instrument, het bestaat reeds in het kader van de boscompensatieplicht (boscompensatiefonds)²⁴. Ook in het kader van uitgebreide producenten verantwoordelijk (UPV) werden er instrumenten en ‘fondsen’ gecreëerd die gelijkenissen vertonen herstel in de vorm van terugname- en recyclageverplichtingen van verpakkingen, elektrische elektronische apparaten, etc. Een milieuschadefonds kan hieruit leren en mogelijk kan het boscompensatiefonds een basisstructuur voor een uitgebreid milieuschade compensatiefonds bieden.
- *Een multifunctioneel milieuschadecompensatiefonds.* Dit betekent dat de compensatieverplichting niet uitsluitend voor *gesubsidieerde* milieuschadelijke activiteiten dient te worden voorbehouden maar ook voor milieuschadelijke activiteiten die niet gesubsidieerd worden dient te gelden.
- *Inkomsten uit milieufiscaliteit.* Milieufiscaliteit vertoont een aantal raakvlakken met een financiële compensatieverplichting, maar is fundamenteel verschillend voor wat betreft de bestemming van de inkomsten. Bij milieufiscaliteit komen de fiscale opbrengsten doorgaans in de algemene middelen terecht. Deze middelen worden dan ook gebruikt voor doeleinden die geen verband houden met de compensatie van milieuschadelijke activiteiten of gedrag. In het slechtste geval worden de middelen ingezet voor activiteiten die de realisatie van milieudoelstellingen net ondermijnen. Door inkomsten uit de milieufiscaliteit in een milieuschadecompensatiefonds onder te brengen, worden ze geormerkt voor de besteding aan activiteiten die de realisatie van milieudoelstellingen bevorderen.
- *Het toewijzen van de compensatieplicht.* Verschillende actoren komen in aanmerking om als compensatieplichtige te worden aangeduid: de begunstigde van de subsidie die de milieuschade van zijn eigen activiteiten dient te compenseren, de subsidiërende entiteit voor de milieuschade die aan de subsidie kan worden toegewezen en, tenslotte, de Vlaamse of federale overheid belast met de realisatie van de milieudoelstellingen. Het gaat in dit laatste geval om een impliciete compensatie omdat zij bijkomende inspanningen zullen moeten leveren om de beoogde doelstellingen te halen. Figuur 12 reikt enkele elementen aan die mee kunnen spelen in de toewijzing van de compensatieplicht voor de milieuschade die met de subsidie in verband kan worden gebracht.

²⁴

<https://natuurenbos.vlaanderen.be/bomen-en-bossen/bomen-kappen-bos/boscompensatie>



Figuur 12 - Wie dient te compenseren?

8.2 Aanbevelingen voor het Europese niveau

Hieronder geven we op basis van onze ervaringen gedurende de eerste inventarisatieoefening kort enkele aanbevelingen mee gericht aan de EU.

- **Preciseer de finaliteit van de MSS-inventaris**
Tijdens de 2025 oefening was het niet geheel duidelijk waarvoor de inventaris gebruikt zal worden. Door deze finaliteit te verduidelijken wordt het mogelijk ook eenvoudiger om de inspanningen die voor de inventarisatieoefening vereist zijn te rechtvaardigen en kan bij de eventuele lokale aanpassingen aan de inventarisatiemethodiek met de finaliteit rekening gehouden worden.
- **Standaardiseer/harmoniseer de inventarisatie**
Het Guidance document geeft een aantal richtlijnen maar laat nog heel wat grijze ruimte, ook het proces zal in de verschillende landen heel anders ingevuld zijn geworden. Dit betekent dat de resultaten uit de verschillende lidstaten moeilijk vergelijkbaar en interpreteerbaar zijn. Definieer een gedetailleerder en geharmoniseerd inventarisatieprotocol. Belangrijk hierbij is de documentatie van het inventarisatieproces zodat door een onafhankelijke derde kan begrepen worden waarom een subsidie al dan niet in de inventaris werd opgenomen.
- **Onderzoek de mogelijke integratie van verschillende deels overlappende methodieken en rapporteringen.**
Het wordt aanbevolen om de organisatie van de uitvoering van de verplichtingen (zoals methodieken, processen, datasets, etc.) van het 8e Milieuactieprogramma (8EAP) met betrekking tot milieuschadelijke subsidies te integreren of harmoniseren met de rapporteringsverplichting inzake milieuschadelijke subsidies voor

energieproducten uit Verordening betreffende de governance van de energie-unie (EU) 2018/1999. Bovendien zouden de verplichtingen uit het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (COP15), waarin de EU en haar lidstaten zich hebben verbonden om uiterlijk in 2025 milieuschadelijke subsidies in kaart te brengen en deze uiterlijk in 2030 te hervormen of af te schaffen, ook meegenomen moeten worden. Het is eveneens zinvol om bij de opmaak van nationale biodiversiteitsfinancieringsplannen (doelstelling 19) de koppelingen te maken met de inventarisatie van milieuschadelijke subsidies. Daarnaast verdient de vrijwillige Green Budgeting (groene begroting) en het Green Budgeting Reference Framework (GBRF), dat door de EU ter beschikking wordt gesteld, aandacht.

- **Verplaats opleveringsdatum MSS-inventaris naar einde juni**

De oorspronkelijke opleveringsdatum van de MSS-inventaris was 15 maart. Een periode van 2,5 maanden is vandaag te kort om de gevraagde gegevens aan te leveren voor de MSS-inventaris. Mogelijk kunnen de processen in de toekomst verder verbeterd worden zodat de gegevens sneller beschikbaar zijn, maar in afwachting hiervan stellen we voor om de oplevering van de MSS-inventaris vast te stellen op eind juni (6 maanden na het einde van het rapporteringsjaar).

- **Breid de ondersteuning van de lidstaten verder uit.**

Hoewel tijdens de eerste inventarisatieoefening het Guidance document enige ondersteuning bood en er mogelijkheid was om vragen aan EU-contactpersonen voor te leggen, wordt voor een volgende inventarisatieoefening een bredere ondersteuning aanbevolen. Organiseer hiervoor een helpdesk voor lidstaten, documenteer en ontsluit proactief veelvoorkomende vragen en hun antwoorden, en creëer een lerend netwerk dat beste praktijken in de evaluatie van milieuschadelijke subsidies en responsopties verzamelt en deelt.

- **Verwerk geleerde lessen in het Guidance document**

De eerste inventarisatieoefening was zeer leerzaam. Om lessen en ervaringen hieruit te capteren, lijkt het ons nuttig om een bevraging of ervaringsuitwisseling bij de lidstaten die de MSS-inventaris opmaakten, te organiseren. Op basis hiervan kan dan een reeks goede praktijken en ook openstaande vragen in kaart gebracht worden, waarvan de antwoorden dan in een volgende versie van het Guidance document kunnen verwerkt worden. In het kader van de inventarisatie oefening voor Vlaanderen identificeerde wij onder meer volgende openstaande vragen:

- Hoe omgaan met geaggregeerde impact van subsidies? We zoeken we naar een antwoord op de vraag hoe omgegaan moet worden met de gecumuleerde impact van vele kleine - al dan niet gelijkaardige – subsidies die eenzelfde milieudoelstelling impacteren, en die individueel slechts beperkte impact hebben op de milieudoelstelling maar waarvan de gecumuleerd impact wel materieel is.
- Kan een ‘de minimis’-regel gehanteerd worden (bijv. materialiteitsdrempel van 100.000 euro) en hoe kan deze drempel concreet worden toegepast (onder andere wanneer meerdere subsidies eenzelfde doel dienen of een nadelige invloed hebben op eenzelfde impactcategorie).
- Hoe omgaan met projectoproepen in de evaluatie van milieuschadelijkheid?

- Hoe omgaan met algemene dotaties in de evaluatie van milieuschadelijkheid? Het betreft hier algemene werkingsmiddelen die vrijelijke door de begunstigden kunnen worden ingezet. Het gebruik is dus ex ante niet gekend, maar kan ex post eventueel achterhaald worden.
- Wat is de relevante geografische scope van effecten (vnl. relevant voor industriële productie) Indien we enkel rekening houden met de lokale effecten dan riskeren we onze omgevingsimpact te exporteren door eigen productie te vervangen door import (leakage vraagstuk).
- ...

9 Bijlagen

9.1 MSS-tool

9.1.1 Het lege sjabloon

Het lege sjabloon is beschikbaar op de SharePoint 'Projectsite Milieuschadelijke subsidies' onder de naam 'MSS-Checklist_v1-2.xlsx' en wordt tevens in een afzonderlijk document bij het eindverslag gevoegd.

9.1.2 Het resultaat van de inventarisatie-oefening 2025 (ingevuld sjabloon)

Het ingevulde sjabloon met het resultaat van de inventarisatie-oefening 2025 is beschikbaar op de SharePoint 'Projectsite Milieuschadelijke subsidies' onder de naam 'MSS_Globaal_overzicht_v0-1.xlsx' en wordt tevens in een afzonderlijk document bij het eindverslag gevoegd.

9.2 Presentatie voor trainingssessie

Ter ondersteuning van het gebruik van de inventarisatieprotocol werd een training presentatie ontwikkeld. Deze presentatie is beschikbaar op de SharePoint 'Projectsite Milieuschadelijke subsidies' onder de naam 'Identification EHS_introductory session_NL_vfin.pptx' en wordt tevens in een afzonderlijk document bij het eindverslag gevoegd.

* *

*