Evaluatie MIA en VAMIL

2005-2010

Ex-post evaluatie

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Den Haag, november 2012.

Van Heekeren & Frima
Management Consultants bv

Evaluatie MIA en VAMIL

2005-2010

Ex-post evaluatie

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Den Haag, november 2012.

Van Heekeren & Frima
Management Consultants bv

Colofon.

De ex-post Evaluatie MIA en VAMIL over de periode 2005-2010 is uitgevoerd in de periode 2011 – 2012 in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De evaluatie is uitgevoerd op basis van een startnotitie met een omschrijving van de onderzoeksopdracht. Het rapport kwam tot stand onder begeleiding van de Ad-hoc Werkgroep Evaluatierapport MIA/VAMIL 2005-2010. De eindredactie werd gevoerd door van Heekeren & Frima Management Consultants B.V. Zij namen eveneens de verantwoordelijkheid voor het formuleren van de conclusies en de aanbevelingen.

drs E.V. van Heekeren
mr drs Th van Bellegem

VOORWOORD ---- **8**

HOOFDSTUK 1. INLEIDING ---- **12**

HOOFDSTUK 2. DOELSTELLINGEN EN AANPAK VAN DE EVALUATIE ---- **14**

HOOFDSTUK 3. ACHTERGRONDEN EN DOELSTELLINGEN VAN DE REGELINGEN ---- **17**

HOOFDSTUK 4. ECONOMISCHE EN SYSTEEMTECHNISCHE ASPECTEN ---- **22**

4.1 INLEIDING ---- 22
4.2 INVESTERINGSBEINVLOEDING EN SYSTEEMTECHNISCHE ASPECTEN ---- 22
4.3 ECONOMISCHE EN SYSTEEMTECHNISCHE ASPECTEN: INVESTERINGSPREFERENTIES ---- 23
4.4 CONCLUSIES ---- 24

HOOFDSTUK 5. WERKING VAN DE REGELINGEN: ANALYSES EN CONCLUSIES ---- **26**

5.1 INLEIDING ---- 26
5.2 REALISATIES/TOTAAL INVESTERINGEN ---- 26
5.3 SAMENGAAN VAN DE MIA EN DE VAMIL ---- 27
5.4 BUDGETBEWAKING, SLUITEN VAN DE REGELINGEN ---- 28
5.5 EINDEJAARSEFFECTEN ---- 28
5.6 STEUNNIVEAU ---- 28
5.7 BUDGETTAIRE DERVING/FISCALE ASPECTEN ---- 29
5.8 VERDELING VAN DE INVESTERINGEN OVER DE VERSCHILLENDE DOELGROEPEN ---- 30
5.9 AANSLUITING VAN DE REGELINGEN BIJ ACTUELE MILIEUTHEMA'S EN TOPSECTORENBELEID ---- 31
5.10 BELANGRIJKSTE INVESTERINGEN BINNEN MIA/VAMIL ---- 32
5.11.TOPTIEN EN BUDGETBEWAKING ---- 33
5.12 MARKTRESPONS OP AANPASSINGEN VAN DE MILIEULIJST ---- 33
5.13 KARAKTERISERING VAN DE BEDRIJFSMIDDELEN IN RELATIE TOT DE DOELSTELLINGEN VAN DE REGELINGEN ---- 34
5.14 CONCLUSIES ---- 35

HOOFDSTUK 6. UITVOERING VAN DE REGELINGEN: ANALYSES EN CONCLUSIES ---- **39**

HOOFDSTUK 7. RESPONS OP DE AANBEVELINGEN VAN DE VORIGE EVALUATIE. ---- **41**

HOOFDSTUK 1. INLEIDING ---- **47**

HOOFDSTUK 2. DOELSTELLING VAN DE EVALUATIE EN VAN HET MILIEUTECHNOLOGIE-INSTRUMENTARIUM **49**

2.1 INLEIDING ---- 49
2.2 DOELSTELLING VAN DE EVALUATIE ---- 49
2.3 DOELSTELLING VAN HET MILIEUTECHNOLOGIE-INSTRUMENTARIUM ---- 50

HOOFDSTUK 3. ACHTERGRONDEN, CONTEXT EN MECHANISME VAN MIA EN VAMIL ---- **53**

3.1 INLEIDING ---- 53
3.2 BELANG VAN TECHNOLOGIE IN HET MILIEUBELEID ---- 53
3.3 PLAATS VAN MIA/VAMIL IN DE MILIEURELEVANTE TECHNOLOGIEKETEN ---- 54
3.4 MECHANISMEN VAN DE MIA/VAMIL ---- 56
3.5 COMPLEMENTAIRE KENMERKEN VAN MIA EN VAMIL ---- 57
3.6 OVERIGE BELEIDSACHTERGRONDEN VAN MIA/VAMIL ---- 58
3.7 PROCESSTAPPEN IN DE IMPLEMENTATIE VAN DE REGELINGEN ---- 58

HOOFDSTUK 4. PROBLEEMSTELLING EN AANPAK VAN DE EVALUATIE ---- **60**

4.1 INLEIDING ---- 60
4.2 PROBLEEMSTELLING ---- 60
4.3 ONDERZOEKSVRAGEN ---- 60
4.4 WIJZE VAN UITVOERING VAN DE EVALUATIE ---- 61

HOOFDSTUK 5. ECONOMISCHE EN SYSTEEMTECHNISCHE ASPECTEN ---- 64

5.1 INLEIDING ---- 64
5.2 INVESTERINGSBEINVLOEDING EN SYSTEEMTECHNISCHE ASPECTEN ---- 64
5.3 ECONOMISCHE EN SYSTEEMTECHNISCHE ASPECTEN: INVESTERINGSPREFERENTIES ---- 65
5.4 CONCLUSIES ---- 66

HOOFDSTUK 6. ANALYSE VAN DE INVESTERINGEN: AARD, AANTAL EN OMVANG ---- 68

6.1 INLEIDING ---- 68
6.2 REALISATIES/TOTAAL INVESTERINGEN ---- 68
6.3 SAMENGAAN VAN DE MIA EN DE VAMIL ---- 70
6.4 BUDGETBEWAKING, SLUITEN VAN DE REGELINGEN ---- 71
6.5 EINDEJAARSEFFECTEN ---- 75
6.6 STEUNNIVEAU ---- 75
6.7 BUDGETTAIRE DERVING/FISCALE ASPECTEN ---- 77
6.8 VERDELING VAN DE INVESTERINGEN OVER DE VERSCHILLENDE DOELGROEPEN ---- 78
6.9 AANSLUITING VAN DE REGELINGEN BIJ HET MILIEUBELEID ---- 82
6.10 DE BELANGRIJKSTE INVESTERINGEN MET GEBRUIKMAKING VAN DE MIA EN DE VAMIL ---- 87
6.11 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN N.A.V. DE AARD, AANTAL EN OMVANG VAN DE INVESTERINGEN ---- 93
6.11.1 CONCLUSIES N.A.V. DE AARD, AANTAL EN OMVANG VAN DE INVESTERINGEN ---- 93
6.11.2 AANBEVELINGEN N.A.V. DE AARD, AANTAL EN OMVANG VAN DE INVESTERINGEN ---- 97

HOOFDSTUK 7. MILIEULIJST MIA/VAMIL: MILIEU- , MARKT- EN ECONOMISCHE ASPECTEN VAN DE BEDRIJFSMIDDELEN ---- 100

7.1 INLEIDING ---- 100
7.2 DOELSTELLINGEN VAN MIA EN VAMIL ---- 100
7.3 ONTWIKKELING VAN TOETSINGSCRITERIA EN WERWIJZE ---- 100
7.4 BEELD VAN DE CRITERIA BIJ TOEPASSING OP DE REGELINGEN ---- 103
7.5 RESULTATEN VAN DE TOETSING ---- 104
7.6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN N.A.V. DE ANALYSE VAN DE MILIEULIJST ---- 106
7.6.1 CONCLUSIES N.A.V. DE ANALYSE VAN DE MILIEULIJST ---- 106
7.6.2 AANBEVELINGEN N.A.V. DE ANALYSE VAN DE MILIEULIJST ---- 108

HOOFDSTUK 8. UITVOERING: EFFECTIVITEIT EN EFFICIENCY ---- 109

8.1 INLEIDING ---- 109
8.2 TAAKVERDELING BIJ DE DIRECT PROJECTGEBONDEN UITVOERING ---- 109
8.3 TAAKVERDELING BIJ OVERIGE ACTIVITEITEN ---- 110
8.4 METHODIEK, EFFECTIVITEIT EN EFFICIENCY VAN DE UITVOERING ---- 111
8.5 RESPONS OP DE AANBEVELINGEN VAN DE VORIGE EVALUATIE ---- 113
8.6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN T.A.V. DE EFECTIVITEIT EN EFFICIENCY VAN DE UITVOERING ---- 115
8.6.1 CONCLUSIES T.A.V. DE EFECTIVITEIT EN EFFICIENCY VAN DE UITVOERING ---- 115
8.6.2. AANBEVELINGEN T.A.V.DE EFFECTIVITEIT EN EFFICIENCY VAN DE UITVOERING ---- 116

HOOFDSTUK 9. RESPONS OP AANBEVELINGEN UIT DE EERDERE EVALUATIE ---- 117

9.1 INLEIDING ---- 117
9.2 AANBEVELINGEN EN RESPONS ---- 117

9.3 CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE RESPONS OP DE AANBEVELINGEN ---------- 123

HOOFDSTUK 10. ORGANISATIE, OPZET ---------- 124

HOOFDSTUK 11. ANNEX ---------- 125

Voorwoord

Met de MIA (Milieu-investeringsaftrek) en de VAMIL (Willekeurige afschrijving Milieu-investeringen) stimuleert de overheid het bedrijfsleven om te investeren in (milieu)-innovatieve technieken om het duurzame concurrentievermogen te vergroten en om milieuknelpunten te helpen oplossen. Het voorliggende rapport bevat een evaluatie van de beide regelingen. Het betreft een ex-post evaluatie over de periode 2005 tot en met 2010.
De evaluatie is beperkt qua opzet. Zo is een aantal zaken buiten de evaluatie gehouden, zoals bijvoorbeeld de effecten van de crisismaatregelen die tot doel hadden (duurzame) investeringen te bevorderen. Deze effecten zijn afzonderlijk onderzocht.

De regelingen werden reeds eerder geëvalueerd. De huidige evaluatie is gericht op die delen van de regelingen die relatief variabel zijn. Het betreft zaken als realisaties, aspecten die samenhangen met de lijst met bevorderde technieken (Milieulijst), meerkosten, milieu-impact en marktpositie van de technologie. Ook zaken als aansluiting bij milieubeleid en uitvoeringskosten zijn in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu onderzocht.

De relatief invariabele delen van de regelingen zoals structuur en werkingsmechanisme die in de vorige evaluaties uitvoerig in extern onderzoek aan bod zijn gekomen, zijn in deze evaluatie niet opnieuw onderzocht[1]. Wel zijn de beschrijving en analyse van de belangrijkste systeemtechnische en economische aspecten van de relatief invariabele delen van de regelingen vanuit het vorig onderzoek in dit verslag opgenomen. Dit is geschied door letterlijke overname van de relevante passages uit het vorige onderzoek. Daar waar uit nieuw onderzoek gegevens beschikbaar zijn over die relatief invariabele aspecten zijn die wel in deze rapportage opgenomen.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van de inbreng van velen. Zo zijn met name gegevens van Agentschap NL, de Belastingdienst en Bureau IRWA gebruikt. Het onderzoek naar de Milieulijst en de bedrijfsmiddelen werd uitgevoerd door BGP-Engineers B.V. De eindredactie werd gevoerd door Van Heekeren en Frima Management Consultants B.V. Zij namen eveneens de verantwoordelijkheid voor het formuleren van de conclusies en de aanbevelingen. De coördinatie lag bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De medewerkers van deze organisaties hebben zich steeds ten volle ingespannen om de gevraagde bijdrage te leveren. Hun inzet wordt dan ook zeer gewaardeerd.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

's Gravenhage, september 2012.

[1] De vorige evaluatie is gebaseerd op een groot aantal deelonderzoeken, die extern zijn uitgevoerd. Vooral uit kostenoverwegingen is er dit keer voor gekozen om de bevindingen uit de vorige evaluatie, waar mogelijk, opnieuw te gebruiken.

Samenvatting evaluatie MIA en VAMIL 2005-2010

Milieu-innovaties spelen een belangrijke rol en zorgen voor vooruitgang op thema's zoals efficiënt grondstofgebruik, ontwikkeling van biobased economy, verduurzamen van voedselsystemen en van water- en landgebruik, en emissiereductie van fijn stof. De MIA en de VAMIL zijn investeringsinstrumenten voor ondernemers gericht op de bevordering van de marktintroductie van milieuinnovaties. De uitgevoerde evaluatie van deze fiscale instrumenten dient ter voldoening aan de voorschriften die gelden voor de Rijksbegroting. Tevens dient de evaluatie als bouwsteen voor de beleidsdoorlichting (Artikel 3.4 van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) en heeft de evaluatie tot doel bij te dragen aan de optimalisatie van de beleidsinstrumenten.

De vorige evaluatie was relatief duur. Uit financiële overweging is gekozen voor een kostenefficiënte opzet van deze evaluatie. Uit de vorige evaluatie bleek dat de regelingen in wezen te splitsen zijn in twee delen: het relatief vaste deel (zoals structuur, effectiviteit van subsidiering etc.) en het relatief variabele deel (met name Milieulijst e.d.). Uit onderzoek -van Erasmus/Ocfeb bij een eerdere evaluatie- was gebleken dat:

- De regelingen de marktintroductie kunnen bevorderen, innovatiestuwing kunnen veroorzaken en dat op een efficiënte wijze doen. Diverse economische aspecten (zoals laag steunniveau) en vooral ook systeemtechnische factoren spelen hierbij een belangrijke rol.
- Bij het gegeven relatief vaste deel der regelingen juist het relatief variabele deel bepalend was voor de effectiviteit en efficiëntie van de regelingen.

Daarom is, gegeven de wens kostenefficiënt te opereren, alleen het relatief variabele deel van de regelingen geëvalueerd.

Uit de thans uitgevoerde analyses is het volgende gebleken:

Realisaties

- Met name het MKB is grootgebruiker van de regelingen. Zeventig procent van de investeringsmeldingen is afkomstig van de zeer kleine bedrijven.
- Over de gehele evaluatieperiode is de verdeling van het gebruik (op basis van het investeringsbedrag) van de sectoren als volgt: land- en tuinbouw: 68%, industrie 8% en overige 25%. In de "sector overig" waaronder begrepen de bouwsector is de transportsector (weg en water) dominant. De directe investeringen in de bouwsector zijn beperkt (54 mln. Euro). De realisatie van de investeringen, met een totaal gemeld investeringsbedrag van 8.537 mln. Euro, wordt echter voor een belangrijk deel geleverd door de bouwsector, en de metaal- en apparatenbouwsectoren. Aan het aandeel van de industrie wordt in toenemende mate aandacht besteed en dat aandeel neemt in de aan de evaluatie aansluitende periode toe.
- Op grond van een toetsing van de regelingen aan de milieuprioriteiten (als aangegeven in "De Agenda Duurzaamheid") en het bedrijfslevenbeleid (als beschreven in "Naar de Top"), blijkt dat de regelingen aansluiten bij de beleidsprioriteiten en daar ook op ingezet worden.
- De investeringsbedragen zijn omvangrijk; over de evaluatieperiode van 2005-2010 hebben ondernemers in totaal 57.937 investeringsmeldingen met een totaal gemeld investeringsbedrag van 8.537 mln. Euro gedaan, met een gemeld claimbedrag van 903 mln. Euro.
- De cumulatieve budgettaire derving aan belastinginkomsten als gevolg van de twee regelingen over de gehele evaluatieperiode van 2005-2010 bedroeg voor de MIA en de VAMIL respectievelijk 486 en 229 mln. Euro. Het budget was respectievelijk 597 en 232 mln. Euro. Dit betekent over de gehele periode een totale onderuitputting van 114 mln.
- Het steunniveau over de evaluatieperiode bedraagt gemiddeld 0,12 Euro per geïnvesteerde Euro.
- Voor de belangrijkste bedrijfsmiddelen varieerden de meerkosten van het investeringsbedrag, ten opzichte van alternatieven, van 15 tot 100%. Het steunniveau bedroeg 6 tot 14%. Het steunniveau lag binnen de normen gesteld in het kader van het mededingingsbeleid binnen de EU.

- De regelingen werden in het begin van de evaluatieperiode tweemaal gesloten in verband met het risico[2] van overschrijding van het jaarbudget. Ter verbetering van de budgetbewaking is deze in 2008 aangepast. Sluiting is daarna achterwege gebleven. In deze evaluatie zijn verdere aanbevelingen geformuleerd voor optimalisatie van de monitoring ten behoeve van de budgetbewaking.
- De MIA en de VAMIL groeien qua objecten (bedrijfsmiddelen) en subjecten (gebruikers) naar elkaar toe. Op de meeste bedrijfsmiddelen zijn beide regelingen van toepassing.
- Het systeem van de regelingen is flexibel en is aan te passen aan de technische ontwikkelingen en veranderingen in beleidsprioriteiten.

Effecten

- Uit de analyse van:
    a. de wisselwerking tussen normaanpassing in de milieulijst en marktrespons (in de vorm van marktaanbod, marktvraag en de marktomzet),
    b. het eindejaarseffect,
    c. de respons op steunniveau bij aanpassing van de regelingen (bijvoorbeeld crisismaatregelen),
    d. de marktrespons op sluitingen van de regelingen,

  blijkt dat de regelingen een impact hebben op de omvang van de investeringen in de duurzame bedrijfsmiddelen. Bij bepaalde bedrijfsmiddelen (winkeldochters) treedt die respons niet op. Aan die bedrijfsmiddelen worden geen middelen gespendeerd.
  Voorts blijkt dat:
    - De bedrijfsmiddelen onder de regelingen verkeren in de fase van marktintroductie en marktverbreding.
    - De bedrijfsmiddelen onder de regelingen hebben zodanige meerkosten dat er sprake is van grote tot zeer grote marktbelemmeringen. De bedrijfsmiddelen bieden niet voldoende rendement om in een vrije markt zelfstandig met de gewenste snelheid van de grond te komen.
    - De bedrijfsmiddelen hebben een positieve tot zeer positieve milieu-impact.

Op grond van de bevindingen is de conclusie dat de regelingen worden ingezet conform de beleidsdoelstelling op de drie criteria marktpositie, marktbelemmering en milieubelang en de regelingen bijdragen aan het stimuleren van investeringen in niet gangbare (innovatieve) milieuvriendelijke initiatieven/bedrijfsmiddelen.

Uitvoering

- De uitvoering heeft als gevolg van de fiscale inbedding, de specialisatie binnen de taakverdeling en overige uitvoeringsaspecten vergeleken met andere instrumenten relatief zeer lage uitvoeringskosten en is daarmee efficiënt. Verdere verlaging van uitvoeringskosten zou kunnen leiden tot een toename van financiële risico's. Tevens dient men te waken voor de kritische ondergrens inzake de kwaliteit van de Milieulijst en de daarvoor benodigde activiteiten.
- De uitvoering is door een goed opgezet controlesysteem effectief (lage mate van onbedoeld gebruik van de middelen).
- Vrijwel alle aanbevelingen van de vorige evaluatie werden in de bedoelde richting opgevolgd. Aan de invoering van enkele complexe maatregelen zoals verdere digitalisering van het uitvoeringsproces wordt thans nog verder gewerkt.

Samenvatting van de aanbevelingen

Bij de uitvoering van de aanbevelingen dient men te handelen binnen de wettelijke kaders, binnen de voorwaarden van het budget, met oog voor budgetbewakingmogelijkheden en met inachtneming van effectiviteit en efficiency.

[2] In 2006 werd gesloten terwijl er later een onderuitputting bleek van 28 mln. Euro.

- Anticipatie speelt een essentiële rol bij het risico van budgetoverschrijding. Het verdient aanbeveling om maatregelen te nemen om anticipatie die tot sluiting van de regelingen kan leiden te voorkomen.
- Binnen de regeling bestaat zowel een risico van budgetoverschrijding als budgetonderschrijding. Het verdient aanbeveling om de monitoring voor het verbeterde budgetbewakingssysteem verder te optimaliseren. Dit om overschrijding en onderschrijding in balans te houden en een stabiele lijst te realiseren
- Een aantal uitgangsgegevens voor berekeningen van de derving en het vaststellen van controlesystemen kunnen in de praktijk variëren. Het verdient aanbeveling om systemen zoals het model voor berekening van de budgettaire derving en steekproefsamenstelling voor de controle periodiek te toetsen aan de ontwikkelingen in de praktijk.
- De aansluiting van de regelingen bij het milieubeleid en het topsectorbeleid is belangrijk. Het verdient aanbeveling om, binnen de randvoorwaarden van het budget en binnen de wettelijke kaders en onder inachtneming van effectiviteit en efficiency, maatregelen te nemen om de aansluiting bij de actualiteit van het milieubeleid te bewaken en de beschikbare beleidsmiddelen zoveel mogelijk in te zetten voor de vergroening van de economie.
- De kwaliteit van de Milieulijst (lijst met bedrijfsmiddelen die in aanmerking komen) is van groot belang voor de effectiviteit van de regelingen. Het verdient aanbeveling om diverse maatregelen die getroffen zijn voor handhaving van die kwaliteit van de Milieulijst te continueren. Tevens verdient het aanbeveling om te onderzoeken of binnen de randvoorwaarden meer technieken in de marktverbredingsfase kunnen worden opgenomen op de Milieulijst.
- In de geëvalueerde periode was het gebruik van de regelingen vanuit de land- en tuinbouw relatief groot. Het verdient aanbeveling om eenzijdigheid van het gebruik te voorkomen. Streef er naar om meer bedrijfsmiddelen voor de industrie op te nemen. Investeer hiertoe in verdere samenwerking met branche- en sectororganisaties.
- De per 1 januari 2012 ingevoerde systematiek van digitale investeringsmeldingen betekent een ingrijpende wijziging voor de ondernemers en voor uitvoerende instanties. Het verdient aanbeveling om tussentijds de invoering van het nieuwe meldingssysteem te evalueren. Betrek in die evaluatie het niveau van de administratieve lasten, opties voor optimalisatie van de controle, maatregelen ter reductie van administratieve lasten en vertrouwelijkheidaspecten. Betrek eveneens de klanttevredenheid in dit onderzoek.
- Indien meerdere (uitvoering)taken gecombineerd worden (zoals in het verleden is geschied) ontstaan integriteitrisico's. Het verdient aanbeveling de genomen maatregelen ter bewaking van de integriteitrisico's te bewaken.
- Snelle gegevensuitwisseling tussen de uitvoeringsinstanties is van belang voor een efficiënte uitvoering. Het verdient aanbeveling om het op elektronische wijze adviseren en informeren van de Belastingdienst door de betrokken departementen en diensten na te streven.
- De MIA en de VAMIL groeien qua objecten (bedrijfsmiddelen) en subjecten (gebruikers) naar elkaar toe, maar hebben verschillende (fiscale) kenmerken. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of een (procedureel) samengaan of integratie of varianten daarvan tot verdere efficiencyverbetering kunnen leiden.

Hoofdstuk 1. Inleiding

Voor het realiseren van milieudoelstellingen en het versterken van het duurzaam concurrentievermogen speelt milieu-innovatie een cruciale rol. De vooruitgang op thema's zoals efficiënt grondstofgebruik, ontwikkeling van biobased economy, verduurzamen van voedselsystemen en van water- en landgebruik, en emissiereductie van fijn stof is grotendeels toe te schrijven aan vernieuwingen van de in Nederland toegepaste milieutechnologie. Daarnaast draagt milieu-innovatie bij aan een sterkere concurrentiepositie en een groter verdienvermogen voor het Nederlandse bedrijfsleven[3].
Het Kabinet en de Europese Unie hebben het belang van innovatie voor de toekomst herhaaldelijk aangegeven[4] [5]. Ook de OESO heeft het belang van innovatie voor een duurzame ontwikkeling benadrukt[6]. Met de MIA (Milieu-investeringsaftrek) en de VAMIL (Willekeurige afschrijving Milieu-investeringen) stimuleert de overheid het bedrijfsleven om te investeren in milieu-innovatie[7]. Hiermee wordt beoogd bij te dragen aan de vooruitgang op de genoemde milieuthema's. Ook worden de economische kansen van die vooruitgang benut. Periodiek wordt het instrumentarium voor bevordering van milieu-innovaties geëvalueerd. Deze evaluatie van de MIA en de VAMIL is gericht op de analyse van de effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid van deze instrumenten.

Leeswijzer
Bij de evaluatie is een omvangrijke analyse gemaakt van diverse aspecten van de regelingen. Veel van de resultaten zijn gedetailleerd beschreven in het "werkrapport" (bijvoorbeeld bepaalde aanpassingen van de Milieulijst en de uitvoeringspraktijk). Deze detaillering is voor de praktische invulling van de regelingen en voor de uitwerking van de aanbevelingen van belang. Voor een goed begrip van de resultaten van de evaluatie is een dergelijke detaillering niet nodig. Gelet op de omvang van deze resultaten in het werkrapport is besloten om de uitgebreide versie van de evaluatie als bijlage op te nemen. Het hoofdrapport bestaat uit een minder gedetailleerde versie waarin de hoofdlijnen van de evaluatieresultaten worden beschreven. Bij de gekozen systematiek is enige herhaling niet te vermijden.

Deze leeswijzer betreft het hoofdrapport van de evaluatie van de MIA en de Vamil 2005-2010.
Per hoofdstuk worden de behandelde onderwerpen kort beschreven en conclusies getrokken. In de bijlage ("werkrapport") vindt u uitgebreidere beschrijvingen van het onderzoek naar deze onderwerpen.
Hoofdstuk 2 behandelt de doelstelling, de aanpak, de wettelijke kaders waarbinnen de evaluatie is uitgevoerd en de rolverdeling van de verantwoordelijke ministeries. Verder behandelt dit hoofdstuk de probleemstelling voor de evaluatie en wordt die vertaald in concrete vragen die als uitgangspunt voor de evaluatie dienden. Tevens wordt de aanpak van de evaluatie beschreven.

In hoofdstuk 3 staan de achtergronden en doelstellingen van de regelingen, met daarin een analyse van de context waarin de regelingen tot stand zijn gekomen en opereren.

---

[3] Het milieubeleid (en dus ook MIA\Vamil) is steeds meer gericht op drie onderwerpen: directe bijdrage aan het verdienvermogen van de Nederlandse economie (zoals bijvoorbeeld door grondstoffenbesparing), opheffen van belemmeringen voor dat verdienvermogen (bijvoorbeeld fijn-stof emissies die via EU-normen nieuwe bedrijventerreinen verhinderen) en onderwerpen waar Nederland nog inspanning moet doen om te voldoen aan de EU-normen (zoals bijvoorbeeld enkele luchtnormen)
[4] Roadmap to a Resource Efficient Europe. http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/pdf/com2011_571.pdf
[5] Routekaart naar een klimaatneutrale en veerkrachtige economie in 2050.
[6] Towards Green Growth Strategy; (Hyperlink: http://www.oecd.org/dataoecd/41/0/47984030.pdf)
[7] Onder **innovatie** wordt in dit rapport verstaan een daadwerkelijke voortgaande verbetering van structuren, systemen, organisaties, productiemiddelen, producten, processen en methoden, welke gebaseerd zijn op onderzoek en ontwikkeling. Onder **milieutechnologie** wordt verstaan technologie die primair strekt tot verbetering van het milieu. **Milieu relevante technologie/milieuvriendelijke technologie** is een breed begrip. Hieronder wordt eveneens verstaan technologie die op zich niet gericht is op preventie of beperken van ongewenste negatieve milieueffecten maar ten opzichte van gangbare alternatieven een positief effect heeft. Zo kan een vrachtwagen met lage NOx uitstoot een milieu relevant bedrijfsmiddel zijn. Overigens behoeft milieuvriendelijke technologie niet "nieuw" te zijn.

In hoofdstuk 4 worden de economische en systeemtechnische aspecten van de regelingen beschreven. Dit hoofdstuk is integraal ontleend aan de vorige evaluatie.

De realisatiegegevens van de te evalueren periode worden uitvoerig besproken in hoofdstuk 5. Op basis van deze gegevens worden eveneens andere aspecten van de regeling belicht. Ook vindt u een analyse van de bedrijfsmiddelen op de Milieulijst. Geanalyseerd wordt of de bedrijfsmiddelen voldoen aan de criteria die de regelingen stellen, te weten: marktbelemmeringen in de vorm van meerkosten, de milieu-impact en de marktpositie van de technologie.

De uitvoeringskosten en overige aspecten die samenhangen met de uitvoering worden besproken in hoofdstuk 6.

Omdat het hier een evaluatie betreft die volgt op een eerdere evaluatie, is specifiek stil gestaan bij de wijze waarop in de afgelopen periode is omgegaan met de aanbevelingen van die eerdere evaluatie. De respons op deze aanbevelingen is gebundeld in hoofdstuk 7.

Hoofdstuk 8 bevat de aanbevelingen die uit deze evaluatie volgen.

Conclusies worden gegeven aan het eind van de hoofdstukken.

Hoofdstuk 2. Doelstellingen en aanpak van de evaluatie

In dit hoofdstuk wordt de doelstelling en de aanpak van de evaluatie beschreven[8]. In hoofdstuk 2 van de bijlage wordt uitgebreid op deze onderwerpen ingegaan.

2.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLINGEN

De regelingen MIA en VAMIL zijn fiscale regelingen in de zin van belastinguitgaven. Het Ministerie van Financiën monitort in nauwe samenwerking met de beleidsdepartementen of uitgaven adequaat en tijdig worden geëvalueerd. De regels voor de toetsing zijn neergelegd in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE). De RPE is opgenomen in de Rijksbegrotingvoorschriften. In het belastinguitgavenoverzicht in de Miljoenennota (bijlage 5 van de Miljoenen nota) kan vervolgens aandacht worden besteed aan de conclusies en aan eventuele beleidsconsequenties van de uitgevoerde evaluaties. De belastinguitgaven vallen onder het inkomstenkader van de begroting. Voor de belastinguitgaven, waaronder onder andere de MIA en de VAMIL, is het Ministerie van Financiën in budgettaire zin verantwoordelijk.
De primaire verantwoordelijkheid voor de evaluatie van deze belastinguitgave ligt bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu omdat dat verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarop de beleidsdoelstellingen van de belastinguitgaven betrekking hebben. Vanwege de nauw verwante rollen van MIA en VAMIL in het stimuleren van de toepassing van milieuvriendelijke technologie, is er voor gekozen deze beleidsinstrumenten samen te evalueren. Zoals door de Minister van Financiën bij brief van 30 augustus 2010 is medegedeeld, dient deze evaluatie van de belastinguitgaven MIA en VAMIL eveneens als bouwsteen voor de integrale beleidsdoorlichting op beleidsartikelniveau (artikel 3.4 van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu)[9].
De evaluatie van MIA/VAMIL dient drie doelen.

- Allereerst wordt informatie verschaft over wat er in het kader van de regelingen is gerealiseerd, kortom waar de middelen aan zijn besteed en wat daarmee is bereikt.
- Bovendien is er het onderzoek of de verrichte belastinguitgaven zijn besteed op een efficiënte en rechtmatige[10] wijze.
- Tenslotte dient de evaluatie informatie en aanbevelingen te verschaffen voor verdere optimalisatie van de beleidsinstrumenten en verdere beleidsvorming.

2.2 VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

De evaluatie is gericht op de analyse van de effectiviteit, efficiëntie (waaronder de uitvoeringskosten en administratieve lasten) en rechtmatigheid van de twee instrumenten. Daarbij dient de uitvoering van deze evaluatie te geschieden binnen randvoorwaarden zoals de VBTB-systematiek[11].
De probleemstelling kan als volgt worden geformuleerd: Worden de doelstellingen van MIA en VAMIL op een effectieve en efficiënte (waaronder de uitvoeringskosten en administratieve lasten) wijze verwezenlijkt?

Deze probleemstelling is uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen.

- Is er sprake van doelbereiking en in hoeverre (bruto-effectiviteit)?
- In hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd dankzij het gevoerde beleid (netto-effectiviteit)?
- Waren de doelstellingen te realiseren geweest met minder middelen/waren er meer effecten mogelijk geweest met dezelfde middelen (efficiëntie/kosteneffectiviteit)?
- Wat zijn de kosten en de kwaliteit van de uitvoering van het beleid? Wat is de efficiëntie van de uitvoering inclusief kosten daarvan (inclusief de in het kader daarvan geleverde producten en diensten)?
- Wat is de respons geweest op de aanbevelingen van de eerdere evaluatie?

[8] In de hoofdstukken 2, 3 en 4 van de bijlage wordt uitgebreid ingegaan op deze onderwerpen.
[9] Kamerstuk nummer 31935, nr. 6) *"dat een beleidsdoorlichting als syntheseonderzoek gebruik maakt van alle (deel)onderzoeken naar de doelmatige besteding van de ingezette middelen op een beleidsterrein, waaronder de evaluaties van de belastinguitgaven".*
[10] De toetsing van de rechtmatigheid betreft alleen de fase van uitvoering door Agentschap NL en niet de fase uitgevoerd door de Belastingdienst.
[11] VBTB: Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording.

Een verdere uitwerking van die vragen leverde de volgende deelvragen op:

1. Zijn de doelstellingen van MIA en van VAMIL gerealiseerd en in hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd dankzij het gevoerde beleid?

1.1. Wat is het aantal en de omvang van de investeringen?

1.2. In hoeverre sluit de Milieulijst aan bij de doelstellingen van MIA en VAMIL? Met andere woorden bevat de lijst bedrijfsmiddelen die in de fase zijn van marktintroductie en marktverbreding? Hoe verhoudt de diversiteit van de bedrijfsmiddelen op de lijst zich met de actuele (2005-2010) milieuthema's?

1.3. In hoeverre dragen de MIA en de VAMIL bij aan een betere marktintroductie van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen?

2. Waren de doelstellingen van MIA en VAMIL te realiseren geweest met minder middelen/waren er meer effecten mogelijk geweest met dezelfde middelen?

2.1. Geeft een willekeurige belastingaftrek, zoals VAMIL, een goede prikkel aan het bedrijfsleven om te kiezen voor een niet-gangbare milieuvriendelijke variant? Is het financiële voordeel van de VAMIL voldoende of is met name het cashflowvoordeel van belang?

2.2. Geeft een investeringsaftrek en de percentages zoals gehanteerd bij MIA een goede prikkel aan het bedrijfsleven om te kiezen voor de milieuvriendelijke variant?
Wat is de meerwaarde van de samenhang van MIA en VAMIL en hoe kan deze nog verder worden verbeterd?

2.3. Heeft de attentiewaarde van de Milieulijst MIA/VAMIL een positief effect op de keuze van de bedrijfsmiddelen van de lijst?

2.4. Vormen de instrumenten MIA en VAMIL een efficiënte wijze om marktintroductie en investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen te stimuleren?

3. Worden de regelingen, MIA en VAMIL efficiënt uitgevoerd?

3.1. Wat zijn de uitvoeringskosten (o.a. controle en samenstelling lijst) van de regelingen en hoe verhouden die zich tot de budgetten van de regelingen?

3.2. Is het gekozen systeem van de regelingen en de wijze van uitvoering efficiënt?

4. Respons op de aanbevelingen uit de vorige evaluatie

4.1. Wat waren de aanbevelingen betreffende inhoudelijke aspecten van MIA en VAMIL van de eerdere evaluatie en hoe is op de aanbevelingen gereageerd?

4.2. Wat waren de aanbevelingen betreffende de uitvoeringsaspecten van MIA en VAMIL en hoe is op de aanbevelingen gereageerd?

2.3 AANPAK VAN DE EVALUATIE

Op de hoge kosten van de vorige evaluatie is kritiek geuit vanuit de kamer. Uit kostenoverweging is gekozen voor een beperkte opzet van deze evaluatie. Uit de vorige evaluatie bleek dat de regelingen bestaan uit twee delen. Het relatief invariabele deel (zoals structuur, steunniveau inbedding in het fiscale systeem etc.) en het relatief variabele deel (met name Milieulijst e.d.). Uit eerdere onderzoek (Erasmus/OCFEB bij de vorige evaluatie) was gebleken dat de effectiviteit van de regelingen bij het gegeven relatief invariabele deel, hoofdzakelijk bepaald werd door de kwaliteit van het relatief variabele deel en aspecten die daar deel van uitmaken.
De onderzoeksvragen zijn gesplitst in vragen die betrekking hebben op het relatief invariabele deel en onderzoeksvragen die gerelateerd zijn aan het relatief variabele deel van de regelingen. Voor de onderzoeksvragen die betrekking hebben op het relatief invariabele deel wordt verwezen naar de vorige evaluatie[12] waarin het eerder onderzoek dat verricht werd door OCFEB/ Erasmus Universiteit, BE&M consultancy en KPMG is opgenomen.

De administratieve processen zijn in de te evalueren periode niet gewijzigd ten opzichte van de eerdere periode. In de eerste evaluatie is door het Economisch Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf (EIM) onderzoek gedaan naar de perceptie hierover bij de ondernemers (zie hiervoor paragraaf 6.2). Op 1 januari 2012 heeft de invoering van de E-melding plaats gevonden. Hierdoor

[12] Evaluatie MIA, VAMIL en Groen Beleggen 2000-2004, Evaluatie van belastingmaatregelen en effecten, juli 2007, Ministerie VROM.

zijn de administratieve processen grondig veranderd. Gelet op het eerdere onderzoek en de zeer recente wijziging van de administratieve processen is nieuw onderzoek naar de situatie in het verleden achterwege gelaten. Wel is de aanbeveling opgenomen om tussentijds de nieuwe processen te evalueren en daarbij tevens de "nieuwe" administratieve lasten te onderzoeken.

Betreffende het relatief variabele deel van de regeling is opnieuw intern en extern onderzoek uitgevoerd. Intern zijn feitelijke gegevens verzameld en geaggregeerd. Voor die feitelijke informatie over de regelingen is gebruik gemaakt van de gegevens van Agentschap NL en de Belastingdienst zoals die ondermeer zijn neergelegd in jaarverslagen etc. Extern onderzoek is ingezet voor de beoordelingen van de Milieulijst en de bedrijfsmiddelen, en is uitgevoerd door BGP-Engineers B.V. Na afloop van het externe onderzoek en het verkrijgen van de informatie van Agentschap NL heeft een samenbundeling van de informatie plaats gevonden waarbij in enkele gevallen eveneens de vorige externe onderzoeken zijn betrokken. De verantwoordelijkheid voor eindredactie lag bij Van Heekeren en Frima Management Consultants B.V. Zij formuleerden eveneens de conclusies en aanbevelingen. De coördinatie van het onderzoek lag bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (Zie verder hoofdstuk 10 van de bijlage.)

Hoofdstuk 3. Achtergronden en doelstellingen van de regelingen

In de inleiding is gewezen op het belang van milieu-innovatie voor het realiseren van de vooruitgang op de milieuthema's en voor de bijdrage aan een sterkere concurrentiepositie en het verdienvermogen van het Nederlandse bedrijfsleven.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens belicht: de doelstellingen van de MIA en de VAMIL, de plaats in de innovatieketen, de mechanismen, de complementaire kenmerken en overige beleidsachtergronden[13].

3.1 DOELSTELLINGEN VAN DE MIA EN DE VAMIL

De MIA en de VAMIL hebben als doelstelling om bij te dragen aan de realisatie van milieudoeleinden door middel van innovaties. Dit wordt gerealiseerd door het bevorderen van marktintroductie en marktverbreding van de milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen. Dit gebeurt door de keuze van de investerende ondernemer te beïnvloeden in de richting van het milieuvriendelijke alternatief. Als een milieuvriendelijk alternatief wordt beschouwd een bedrijfsmiddel met een beter milieurendement dan het gangbare bedrijfsmiddel. Binnen de regelingen wordt voorts geëist dat de technologie marktbelemmeringen ondervindt en minder of minder snel wordt ingevoerd dan vanuit milieubelang wenselijk is. Binnen de VAMIL betreft het niet gangbare bedrijfsmiddelen, binnen de MIA kan het onder omstandigheden eveneens gangbare bedrijfsmiddelen betreffen (zie volgende paragraaf). Overigens hebben de regelingen voor het grootste deel betrekking op dezelfde bedrijfsmiddelen zodat het overgrote deel van de MIA niet gangbare bedrijfsmiddelen betreft.

3.2 PLAATS VAN MIA\VAMIL IN DE MILIEU-INNOVATIEKETEN

Milieu-innovatie is een complex systeem met een aantal fasen waarbij per fase specifieke knelpunten opdoemen. Indien men innovatie als een lineair proces presenteert, kunnen twee hoofdfasen worden onderscheiden: de onderzoek- en ontwikkelingsfase en de marktfase[14]. Deze hoofdfasen kunnen opeenvolgend nader worden onderscheiden:

De ***onderzoek- en ontwikkelingsfase*** kan worden onderscheiden in:

1. fundamenteel onderzoek,
2. toegepast onderzoek,
3. ontwikkeling,
4. veldexperimenten,
5. demonstratie.

De ***marktfase*** kan nader worden onderscheiden in:

1. marktintroductie,
2. marktverbreding,
3. marktverzadiging,
4. vervangingsmarkt.

Ieder van de genoemde fasen heeft eigen belemmeringen en knelpunten. In de praktijk blijkt dat vooral in fase 1 en 2 van de marktfase veel innovatietrajecten stranden. Deze fasen worden daarom wel de "valley of death[15]" genoemd. Daar verlaat de technologie de beschermde ontwikkelingsfase en moet er daadwerkelijk op praktijkschaal in geïnvesteerd worden. Investeren

[13] Zie voor mee informatie de hoofdstukken 1, 2 en 3 van de bijlage.
[14] Coopers&Lybrand, Fiscale maatregelen ten behoeve van ontwikkeling en introductie van milieu- en energietechnologie, 1995.
[15] Zie bijvoorbeeld: European Commission: Bridging the Valley of Death, public support for commercialisation of Eco-innovation, May 2009. OECD: Policy Brief: Sustainable manufacturing and Eco-innovation.

in het duurzame nog niet gangbaar alternatief is echter minder vanzelfsprekend dan investeren in een gangbaar bedrijfsmiddel. Hindernissen zijn onder andere:

- Relatief hoge prijzen omdat vanwege de nog minimale productie er nog geen economy of scale effecten zijn.
- Vanwege de geringe toepassing is er ook nog geen leereffect. Dit leereffect resulteert vaak in verbetering van de systeemprestaties (betrouwbaarheid en technisch rendement) en een lagere kostprijs.
- De ontwikkelingskosten drukken in deze beginnende marktfase zwaar op de kostprijs.
- Het technisch en economisch risico is groot vanwege faalrisico's van de technologie.
- Er is gebrek aan kennis over de bedrijfsmiddelen, hun prestaties, hun onderhoud, levensduur, de bediening e.d.

Om deze redenen kiest de ondernemer vaak niet voor het (innovatieve) milieuvriendelijke bedrijfsmiddel, terwijl dit maatschappelijk gezien wel wenselijk is. Dit is dan ook de reden dat vanaf 1991 faciliteiten zijn ontworpen (VAMIL in 1991, Groen Beleggen in 1995, EIA in 1997 en MIA in 2000) om de barrières voor het kiezen voor het milieuvriendelijke alternatief deels te verlagen en de ondernemer te stimuleren om voor het (innovatieve) milieuvriendelijke alternatief te kiezen.

De fiscale faciliteiten MIA en VAMIL richten zich op verschillende onderdelen van de technologieketen. Ze mikken vooral op het begin van de marktfase. In de marktintroductie- en de marktverbredingsfase wordt de economische positie vaak verbeterd door technologische optimalisatie, economische optimalisatie en economy of scale effecten. Tevens wordt vaak de technologische betrouwbaarheid verbeterd en de "argwaandrempel" verlaagd. In de fase na de marktverbreding moeten de economische en technologische prestaties van de bedrijfsmiddelen voldoende zijn om hun marktpositie te verdedigen zonder financiële ondersteuning. Ook worden de prestaties van de bedrijfsmiddelen dan normaliter opgenomen in de milieunormen en vergunningen. Het bedrijfsmiddel is dan gangbaar geworden en wordt de standaard. Het kan dan desnoods verplicht worden gesteld op basis van vergunningen, normen, richtlijnen, AMvB etc.

In een aantal gevallen kan het beste milieualternatief niet worden afgedwongen ook al is de technologie gangbaar (30% van de potentiële toepassing al heeft bereikt). Dan kan verdere stimulering in bepaalde gevallen toch gewenst zijn. Voor dergelijke investeringen die wenselijk zijn vanuit het milieubeleid kan MIA worden aangewend. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor (voorbeelden niet geheel ontleend aan evaluatieperiode):

- Als EU beleid niet toestaat dat Nederland strengere normen oplegt omdat die belemmerend zijn voor de vrije markt van machines en werktuigen. Dit kan zich bijvoorbeeld voor doen bij mobiele bronnen zoals vrachtwagens, mobiele werktuigen en dergelijke. Een voorbeeld is "het fijn stof knelpunt". Vanuit de EU-regels wordt enerzijds belemmerd dat de economische ontwikkeling op bepaalde plaatsen voort gaat. Anderzijds mag Nederland verhoogde normen voor emissies door voertuigen die het knelpunt mede veroorzaken, niet opleggen.
- Indien vanuit EU-handelsverkeerbeleid vrije handel van producten vereist is en Nederland geen aanvullende eisen mag stellen. Toch kan voor kwetsbare omstandigheden waarin de producten soms worden toegepast een beter product vereist zijn. Een voorbeeld is de biologisch afbreekbare olie bij mobiele machines. Lekkages in natuurgebieden of buiten (voldoende afgedichte) bedrijfsterreinen is onwenselijk voor de kwaliteit van het grondwater en het drinkwater dat hieruit wordt gewonnen.
- Indien in het verleden ondernemers gebouwd hebben met een geldige bouwvergunning en er thans lager emissies gewenst zouden zijn (bijvoorbeeld asbest en dergelijke). De ondernemer werkte bij de realisatie conform de regels. Daarom kan men slechts aansporen en niet verplichten andere materialen toe te passen.
- Indien een bedrijf werkt met een geldige milieuvergunning doch (lokale) omstandigheden verdergaande maatregelen wensen. In die gevallen kan de vergunning zolang die geldig is niet tot strengere normen leiden.

- Indien een technologie om praktische redenen niet op te leggen is en uitvoering of controle en handhaving niet realiseerbaar zijn. Een voorbeeld (vanuit het verleden) hiervan is onkruidbestrijding. In een aantal situaties kan zowel chemische als mechanische bestrijding worden gebruikt. Het opleggen van mechanisch methoden is evenwel onhaalbaar omdat het niet mogelijk is al die situaties waarin mechanische bestrijding verplicht zou kunnen worden te preciseren. Bovendien zou het strijdig zijn met het toelatingsbeleid. Het kan dus wenselijk zijn om de betreffende ondernemers via een ficale regeling te stimuleren om meer mechanische onkruidbestrijding in te zetten.
- Een ander voorbeeld is een situatie waarin men een beperkt restant aan oude vervuilende bedrijfsmiddelen uit de markt wenst te halen. Een theoretisch voorbeeld zou kunnen zijn: vervangingsinvesteringen voor vrachtwagens ouder dan 12 jaar.

De te prefereren bedrijfsmiddelen veranderen in de loop der tijd. Wat vandaag goed is, wordt over enkele jaren ingehaald. De regelingen stimuleren bovenwettelijke duurzame innovatieve bedrijfsmiddelen en maken daarbij gebruik van een lijst met aangewezen bedrijfsmiddelen (Milieulijst). Deze lijst geeft de mogelijkheid om flexibel in te spelen op wijzigingen in beleid en technologische ontwikkeling.

Samenvattend richten de MIA en de VAMIL zich op de overbrugging tussen R&D en de situatie van gangbaar in de markt (en daarmee voldoende economische potentie of afdwingbaar door regelgeving). De MIA kan echter ook voor de latere fase van marktverzadiging aangewend worden als het milieuvriendelijke alternatief niet afdwingbaar is of om andere redenen beleidsmatig wel gewenst is.

3.3MECHANISMEN VAN MIA/VAMIL

De faciliteiten MIA en VAMIL zijn gericht op marktintroductie en marktverbreding van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen. De VAMIL biedt de ondernemers, die investeren in het milieuvriendelijke alternatief, de mogelijkheid om het bedrijfsmiddel "willekeurig" af te schrijven. In de praktijk schrijft de ondernemer veelal vervroegd af. Hierdoor krijgt hij een rentevoordeel (en dus een direct financieel voordeel). Daar de rente voor ondernemers hoger is dan voor de Staat is dit voor de ondernemer een groter voordeel dan de last voor de Staat. Daarnaast hebben de ondernemers door de versnelde afschrijving een cashflowvoordeel, waardoor er weer eerder geld beschikbaar is. Zo kan bijvoorbeeld de behoefte aan tussentijdse bancaire financiering worden voorkomen of worden beperkt. Tussentijdse bancaire financiering kan vooral voor het MKB een knelpunt zijn[16].

Voor de IB-plichtige ondernemers (dit geldt vooral MKB ondernemers zoals veel land- en tuinbouwondernemers) kan de optie voor "tariefsarbitrage" eveneens een positief effect hebben en hun investeringsgedrag beïnvloeden. De VAMIL biedt de IB-plichtige ondernemer de mogelijkheid om de afschrijving zodanig te verschuiven dat die valt in jaren waarin voor hem een relatief hoog belastingtarief van toepassing is. Ook bij de Vpb-plichtige ondernemer is tariefarbitrage mogelijk maar het effect is aanmerkelijk lager dan bij de IB-ondernemer.

De faciliteit MIA kan het effect van de VAMIL versterken als een sterkere prikkel gewenst is of het meerkostenniveau dit vereist. De faciliteit MIA geeft een financieel voordeel door middel van de investeringsaftrek. De hoogte van de investeringsaftrek is onder andere afhankelijk van de milieuvoordelen en de meerkosten van het milieuvriendelijke alternatief.

Tenslotte biedt de jaarlijkse aangepaste Milieulijst een actueel overzicht van de nieuwe bedrijfsmiddelen die technologisch en qua milieuprestatie bewezen technologie zijn. Door middel van de publicatie van de lijst wordt voorts bekendheid gegeven aan deze bedrijfsmiddelen.

[16] De regelingen richten zich op ondernemers die zich in een fiscale winstpositie bevinden. Als er geen winst is kan toch door specifieke mechanismen (Carry back en Carry forward) verrekend worden met perioden waarin wel sprake was van een winstpositie. De effectuering van de regelingen ligt daardoor op ongeveer 95%.

HOE WERKEN DE REGELINGEN?

MIA

Stel er is geïnvesteerd in een bedrijfsmiddel dat voldoet aan de omschrijving van de Milieulijst en zowel onder de MIA als onder de VAMIL valt. Het bedrijfsmiddel heeft investeringslasten van € 100.000 en een afschrijvingstermijn van vijf jaar en geen restwaarde. Indien er een MIA investeringsaftrekpercentage van 30% is, dan betekent dit een aftrek van € 30.000 van het belastbare inkomen. De verminderde heffing is afhankelijk van het marginale belastingtarief. Stel dit is voor de betreffende ondernemer 25% dan levert dit een MIA-voordeel op van € 7.500. Indien er een ander MIA tarief van toepassing is (tijdens de te evalueren periode waren er tarieven van:15%, 30% en 40%) dan zal dit een ander resultaat opleveren.

VAMIL

Daarnaast valt in dit geval het bedrijfsmiddel onder de VAMIL. Bij een lineaire afschrijving zal de ondernemer per jaar € 20.000 afschrijven. Omdat de VAMIL van toepassing is, kan er 100% van de investeringkosten worden afgeschreven. Dus in het eerste jaar kan een bedrag van €100.000 worden afgeschreven. Afhankelijk van het marginale belastingtarief betekent dit in het eerste jaar (bij een hier gesteld marginale tarief voor de heffing van 25%) een verminderde heffing van €25.000. In de vier volgende jaren kan er echter niet meer worden afgeschreven. In die jaren zou er een jaarlijkse afschrijving van €20.000 met een verminderde heffing van €5.000 zijn die nu vervalt en is er dus een hogere heffing. Het rentevoordeel dat ontstaat door de verschuiving van de afschrijving is voor een bedrijf afhankelijk van de financiële situatie.

Attentie: Het rekenvoorbeeld heeft betrekking op de regelingen zoals die golden tijdens de evaluatieperiode. Inmiddels zijn de tarieven van de MIA en de toegestane afschrijving binnen de VAMIL gewijzigd.

3.4 COMPLEMENTAIRE KENMERKEN VAN MIA EN VAMIL

De MIA en de VAMIL vertonen overeenkomsten maar er zijn ook belangrijke verschillen. De verschillen betreffen de aard en de omvang van de financiële prikkel en de werking van het mechanisme en in sommige gevallen de mate van gangbaarheid van de technologie. (zie paragraaf 3.3)

Voor de VAMIL geldt expliciet dat een bedrijfsmiddel dat al gangbaar is, niet gestimuleerd mag worden. Het begrip niet gangbaar wordt gedefinieerd als een marktpenetratie van minder dan 30%[17]. Voor MIA kunnen gangbare bedrijfsmiddelen eveneens in aanmerking komen als dit vanuit beleidsoverwegingen wenselijk is (zie paragraaf 3.2).

Het complementaire karakter van de faciliteiten komt tot uitdrukking in de aard en de omvang van de financiële prikkel. De VAMIL is een maatregel die willekeurige afschrijving toestaat. Er is vooral een cashfloweffect dat de beschikbaarheid van kasmiddelen dicht bij het investeringsmoment verbetert. Er is naast dit cashfloweffect eveneens een rentevoordeel van beperkte omvang. Ook is er het effect van de tariefoptimalisatie. Het totale financiële effect van de VAMIL is (in verhouding tot de investeringslasten) niet hoog en is vrijwel niet te differentiëren. Het kostenniveau van de VAMIL is uitgedrukt in kosten van de netto contante waarde voor de overheid relatief laag. De eerste jaren kost het de overheid geld, dat in latere jaren alsnog wordt ontvangen (uitstel van

[17] In de praktijk worden bij het opstellen van de Milieulijst verschillende methoden toegepast om dit vast te stellen. Soms zijn getallen beschikbaar (zoals bij voertuigen). In andere gevallen wordt gebruik gemaakt van marktgegevens van indieners van voorstellen voor aanpassing van de Milieulijst, expert opinions van medewerkers van Agentschap NL, medewerkers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, deskundigen van brancheverenigingen en dergelijke. In het kader van het onderzoek bij deze evaluatie is door de onderzoekers van BGP BV gebruik gemaakt van expert opinions zoals beschreven in paragraaf 7.3 van de Bijlage.

belastingontvangsten). De overheid loopt echter het risico dat een onderneming ophoudt te bestaan en dat financiële markten uitstel van belastingontvangsten negatief beoordelen, waardoor de overheid voor hogere lasten komt te staan.

De MIA levert een fiscale investeringsaftrek die meestal eveneens zo dicht mogelijk bij het investeringsmoment wordt geëffectueerd. De MIA levert een daadwerkelijke reductie op van de investeringslasten. Hierdoor is het een instrument dat een sterkere financiële prikkel dan de VAMIL kan opleveren en eveneens kan er een differentiatie van de prikkel optreden. De MIA biedt door zijn verschillende schijven de mogelijkheid tot gericht sturen afhankelijk van de meerkosten van de technologie. Afhankelijk van de hoogte van het percentage van de MIA en de discontovoet van de overheid zal het kostenniveau van de MIA voor de overheid over het algemeen hoger liggen dan dat van de VAMIL. De VAMIL heeft dus een ander stimulerend effect dan de MIA maar zal niet altijd voldoende sterk zijn waarbij MIA dan aanvullend kan zijn[18].

3.5 OVERIGE BELEIDSACHTERGRONDEN VAN MIA/VAMIL

MIA en VAMIL kunnen eveneens aangewend worden om indirecte milieumaatregelen of andere beleidswensen te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn de terugsluisfunctie en de crisismaatregelen. Daar beide onderwerpen geen onderdeel van de evaluatie vormen, worden de beleidscontext en theorie van deze aspecten hier niet belicht.

3.6 PROCESSTAPPEN IN DE IMPLEMENTATIE VAN DE REGELINGEN.

De implementatie van MIA en VAMIL is om redenen van vereenvoudiging sterk geïntegreerd. De meest processtappen zijn dan ook voor de beide regelingen vrijwel hetzelfde. Het betreft de volgende stappen[19]:

1. De Rijksoverheid stelt een regeling op voor fiscale aftrek en willekeurige afschrijving van investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen en stelt jaarlijks met input van het bedrijfsleven een Milieulijst op van de bedrijfsmiddelen die in aanmerking komen voor MIA/VAMIL.
2. De Rijksoverheid geeft bekendheid aan de MIA/VAMIL en de jaarlijkse Milieulijst.
3. Leveranciers en producenten van bedrijfsmiddelen passen (jaarlijks) hun aanbod aan. Ze zorgen voor een voldoende ontwikkeling en aanbod van bedrijfsmiddelen die in aanmerking komen voor MIA/VAMIL.
4. De Milieulijst attendeert de adviseurs/bedrijven op bepaalde bedrijfsmiddelen.
5. Een bedrijf maakt plannen voor een investering.
6. Het bedrijf bereidt de investeringsbeslissing voor. Diverse opties worden vergeleken en mogelijkheden voor financiële ondersteuning worden onderzocht.
7. Het bedrijf besluit om te investeren in een meer milieuvriendelijk alternatief en het bedrijf vraagt binnen drie maanden nadat de investering is gedaan MIA/VAMIL aan bij IRWA[20].
8. De melding voor MIA/VAMIL wordt getoetst door Agentschap NL. Agentschap NL stelt een advies op voor het toestaan van de MIA/VAMIL voor de Belastingdienst en brengt de ondernemer op de hoogte van de inhoud van het advies.
9. De investering wordt verricht en het bedrijfsmiddel wordt geïmplementeerd en in bedrijf genomen.
10. Het bedrijf claimt de fiscale verwerking van de investeringsaftrek of de willekeurige afschrijving bij aangifte IB/Vpb. In de praktijk is het advies van Agentschap NL richtinggevend voor het besluit van de Belastingdienst.

[18] Van de beschreven instrumentenpiramide wordt in praktijk noodgedwongen deels afgeweken, omdat de middelen beperkt kunnen zijn of omdat financiële ondersteuning van bedrijven onderworpen is aan de steunregelgeving vanuit Brussel. Cumulatie van faciliteiten is dan ook niet altijd toegestaan als daardoor een te hoog percentage van de meerkosten wordt vergoed.

[19] Dit schema is ontleend aan de vorige evaluatie: Evaluatie MIA, VAMIL en Groen Beleggen 2000-2004.

[20] IRWA, is het Bureau investeringsregelingen en willekeurige afschrijving is een onderdeel van de Belastingdienst.

Hoofdstuk 4. Economische en systeemtechnische aspecten

4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat uit kostenbesparingsoogpunt de relatief invariabele (structuur- en systeem-) elementen waar eerder uitvoerig extern onderzoek[21] naar is verricht, niet opnieuw onderzocht zijn. Het onderzoek in de voorliggende evaluatie is gericht op aspecten van de regelingen die relatief variabel zijn. Om het beeld van de werking van de regelingen in dit verslag toch volledig te maken wordt in dit hoofdstuk een aantal invariabele deelelementen besproken.

Omdat die onderdelen geen onderwerp zijn geweest van een nieuw onderzoek wordt voor de beschrijving uitsluitend gebruik gemaakt van de letterlijke teksten van de vorige evaluatie (inclusief de relevante conclusies) waarbij paragrafen integraal zijn overgenomen, behalve als deze paragrafen onderzoek betroffen dat buiten de scope van de economische en systeemtechnische aspecten van MIA en VAMIL viel (zoals zaken betreffende Groen Beleggen). De gekozen systematiek van ongewijzigde overname van dit onderdeel kan betekenen dat het qua inhoud, vormgeving en stijl niet geheel aansluit bij de rest van dit rapport.

4.2 INVESTERINGSBEINVLOEDING EN SYSTEEMTECHNISCHE ASPECTEN

OCFEB (Erasmus Universiteit) heeft de investeringsbeïnvloeding door stimuleringsmaatregelen in een experiment vastgesteld. Uit dit onderzoek kwam een aantal belangwekkende resultaten. Het onderzoek had betrekking op het niveau van de steunimpulsen en op specifieke kenmerken van het systeem van de regelingen, dat wil zeggen op de wijze waarop en de context waarin de steun voor de ondernemer beschikbaar komt.

Steunniveau

Allereerst is het effect van de kosteneffectiviteit bij verschillende subsidiepercentages van belang. Uit het experiment bleek dat een stijgende subsidie een verminderde kosteneffectiviteit oplevert. Een en ander zal natuurlijk mede afhangen van het type technologie en de aan deze technologie verbonden meerkosten. Immers, een technologie met zeer hoge meerkosten zal door een geringe subsidie minimaal gestimuleerd worden. Maar indien een prikkel reeds een aantal ondernemers beweegt tot investeren dan is stimulansverhoging wel effectief, doch leidt het tot een lagere kosteneffectiviteit (free riders). Het verhogen van de aftrekpercentages voor de MIA is daarom niet altijd kosteneffectief.

Het niveau van de financiële prikkel van de regelingen MIA en VAMIL is, vergeleken met gangbare subsidies in binnenland en buitenland, in de onderzoeksperiode relatief laag[22] en toch brengt het effecten teweeg. Dit impliceert dat de regelingen relatief kosteneffectief zijn.

Voor de effectiviteit is eveneens van belang dat binnen de regelingen over wordt gegaan tot uitsluiting van bepaalde bedrijfsmiddelen (wijze van hanteren van gangbaarheidtoets in VAMIL). Dit heeft tot gevolg dat het bedrijfsmiddel wordt uitgesloten bij hoge omzetten.

Zowel het lage steunniveau van de regelingen als het uitsluitingsysteem dragen bij aan de effectiviteit van de regelingen.

[21] KPMG rapport: "Evaluatie regelingen MIA, VAMIL en Groen Beleggen" en het OCFEB/Erasmus-onderzoek: "Naar een Optimaal Design voor Investeringssubsidies in Milieuvriendelijke Technieken", 2006.

[22] Binnen het steunkaderbeleid van de EU is voor de meeste bedrijfsinvesteringen die onder de regelingen vallen, een subsidie van 35% van de meerkosten toegestaan. Veelal gebruiken de lidstaten maatregelen die nabij dit maximale steunplafond liggen. Voor een aantal bedrijfsmiddelen zoals bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw gelden andere maximale steunpercentages.

Het lage niveau van de steun binnen de faciliteiten heeft anderzijds als beperking dat bij investeringen met zeer hoge meerkosten het effect van de faciliteiten beperkter zal zijn, tenzij door stapeling van de regelingen aan de hoge meerkosten tegemoet kan worden gekomen.

Uit het Erasmus-onderzoek bleek voorts dat bij een te laag steunniveau er geen of slechts een beperkt effect is op de adoptiesnelheid. De achtergrond hiervan is dat er dan een veel te lage prikkel is in relatie tot de meerkosten. Regelingen zoals MIA en VAMIL hebben tot doel de adoptiesnelheid te beïnvloeden. De adoptiesnelheid zal in gevallen (zoals hiervoor aangegeven met relatief hoge meerkosten) slechts te beïnvloeden zijn indien stapeling van instrumenten wordt toegepast. Afstemming van de instrumenten is dan ook noodzakelijk.

Technologielijsten

Uit de experimenten bleek ook dat de effectiviteit van steunmaatregelen vrijwel nihil is als er niet vooraf een lijst met te stimuleren technologie beschikbaar is. Steunmaatregelen werken volgens de experimenten alleen als vooraf duidelijk is wat gesubsidieerd wordt. Het belang van de lijsten of categorieën van technologie is door de experimenten sterk benadrukt. De experimenten wijzen hiermee niet alleen op het belang van het bestaan van de lijst maar eveneens op het belang van bekendheid van dergelijke lijsten en daarmee eveneens op de communicatiewaarde en communicatienoodzaak van deze lijsten. De regelingen hebben relatief uitgebreide technologielijsten en voldoen hiermee aan een belangrijke voorwaarde van effectiviteit.

De goede versus de beste technologie

Een ander gegeven uit de experimenten is dat verwachte technologische vooruitgang gaat leiden tot uitstel van investeringen. Deze situatie doet zich voor indien de ondernemer vermoedt dat er binnenkort een verbeterd alternatief op de markt zal komen, dat echter nu nog niet beschikbaar is. De ondernemer stelt de beslissing dan bij voorkeur uit. Dit duidt temeer op het belang van de technologielijst. De kwaliteit van de lijst dient de ondernemer ervan te overtuigen dat op die lijst de meest geavanceerde technologie staat. Er mogen geen technieken op de lijsten staan die reeds achterhaald zijn of waarvan te verwachten is dat ze binnenkort achterhaald zullen zijn.

De investeringsbeïnvloedingexperimenten tonen aan dat qua steunniveau en qua systeemkenmerken de VAMIL en de MIA effectief en efficiënt zijn, mits deze systeemkenmerken in de praktijk op de juiste wijze worden ingevuld. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat technologielijsten geavanceerd en actueel dienen te zijn.

4.3 ECONOMISCHE EN SYSTEEMTECHNISCHE ASPECTEN: INVESTERINGSPREFERENTIES

Investeringspreferenties: stated preference.[23]
Bij dit onderzoek (van Ocfeb) werd het gedrag van de ondernemer gemeten bij veranderende omstandigheden. Een dergelijk onderzoek geeft niet alleen inzicht in wat de ondernemer daadwerkelijk heeft gedaan maar het geeft ook inzicht in wat hij onder andere omstandigheden gedaan zou hebben. Het is met andere woorden de vraag of de ondernemer bijvoorbeeld met minder middelen tot dezelfde prestatie zou kunnen worden aangezet. Het onderzoek geeft inzicht in (de relatieve) efficiëntie en effectiviteit van de maatregelen. Hierbij worden zowel steunniveau als systeemkenmerken betrokken. Bij de stated preference enquête onder ondernemers kwam een aantal belangrijke resultaten naar voren.

Steunniveau

Allereerst bleek dat een verhoging van subsidies relatief een verminderd effect heeft. Deze resultaten zijn in overeenstemming met de resultaten uit de enquête. In feite is de conclusie: meer geld levert wel meer op (dus effectiviteit neemt wel toe) maar tegen een erg hoge prijs (de efficiëntie, ofwel de kosten per eenheid, neemt af).

[23] Waarnemen van de voorkeur van de ondernemers onder veranderend alternatief.

Modaliteit: Fiscale karakter regelingen: investeringsaftrek

Een ander resultaat van het onderzoek was dat niet alleen de omvang van een subsidie van belang is, maar tevens de modaliteit waaronder deze wordt aangeboden. Het bleek dat steunmaatregelen in de vorm van een vermindering in de te betalen belasting beter stimuleren dan steunmaatregelen in de vorm van een geldbedrag ineens (subsidies). Uit de enquête bleek dat in een bepaald geval een omzetting naar een fiscale maatregel (met een gelijkblijvend netto-voordeel voor de ondernemer) de investeringsbereidheid met 210% deed toenemen. Alhoewel het effect afhankelijk is van de aard van de investering, wijst dit resultaat op de waarde van de investeringsaftrek als beleidsinstrument. Deze conclusies gelden uiteraard alleen onder de premissen van het onderzoek. Zo moeten de ondernemers in staat zijn het financiële voordeel geheel te kunnen incasseren (voldoende winst) en gaat het om investeringsprikkels van gelijke waarde.

Modaliteit : Fiscale karakter regelingen: willekeurige afschrijving

Het effect van een situatie waarbij een subsidie wordt omgezet in een willekeurige afschrijving vormde eveneens onderwerp van studie. Dat effect is volgens het onderzoek erg groot bij bedrijven met financieringsproblemen. Daar werd een stijging van de aanschaf van 88% aangegeven ten opzichte van de klassieke instrumenten. Ook hier geldt dat deze conclusies alleen gelden onder de premissen van het onderzoek. Zo moeten de ondernemers, ondanks hun financieringsproblemen wel voldoende winst maken om in staat te zijn het financiële voordeel geheel te kunnen incasseren en gaat het om investeringsprikkels van gelijke (contante) waarde

Op het eerste gezicht lijkt het vreemd dat de VAMIL in een aantal gevallen wordt geprefereerd boven een subsidie. Bij subsidie krijgt men namelijk direct geld. Bij de VAMIL ontvangt men niets extra's, maar wordt het tijdstip van belastingbetaling verschoven. Dit resulteert in twee effecten[24]: het rentevoordeel en het liquiditeitsvoordeel. Het rentevoordeel geeft een financieel effect voor de ondernemer waarvan de waarde afhankelijk is van de disconteringsvoet en de afschrijvingstermijn van de investering. Dit financiële effect kan op basis van de netto contante waarde worden vastgesteld en kan afhankelijk van de omstandigheden dat van een subsidie overschrijden[25].

Naast het financiële voordeel is er bij de willekeurige afschrijving het liquiditeitseffect. Dit liquiditeitsvoordeel betekent dat de ondernemer vrij snel na de investeringen de beschikking heeft over een positief effect op de cashflow. Het liquiditeitseffect van de VAMIL is voor een omvangrijke groep ondernemers blijkbaar zeer belangrijk[26].
Als keerzijde geldt dat voor de overheid de maatregel resulteert in vertraging van ontvangst van middelen waarvan het effect gelijk is aan de contante waarde van de gewijzigde liquiditeitstroom zoals die voor overheidsfinancieringen geldt.

Uit het OCFEB onderzoek blijkt dat[27] een investeringsaftrek en een willekeurige afschrijvingsregeling (bij bedrijven met financieringsproblemen) effectiever zijn dan een subsidie in de vorm van een bedrag ineens. De willekeurige afschrijving is minder effectief dan een investeringsaftrek. Voorts stelt het onderzoek dat naarmate de disconteringsvoet voor het bedrijf hoger is de aantrekkelijkheid van de willekeurige afschrijving toeneemt. Hierbij moet aangetekend worden dat de investeringsaftrek normaliter hogere kosten voor de overheid met zich meebrengt. Daarom is de vervroegde afschrijving met name voor bedrijven met een financieringsproblemen waarschijnlijk kosteneffectiever.

4.4 CONCLUSIES

Dit hoofdstuk richt zich op de beantwoording van de volgende vraag:

[24] De onderzoekers van OCFEB hebben in hun onderzoek het effect van de tariefoptimalisatie (zie paragraaf 3.3) niet vermeld. Ook dit effect zal zeker bijdragen aan de preferenties van de ondernemers.
[25] Zie OCFEB, pag. 59
[26] Zie OCFEB, pag. 58
[27] Zie OCFEB, pag. 61.

Welke economische en systeemtechnische aspecten binnen de regelingen speelden een rol bij de doelstelling, de vormgeving en de praktijk van de regelingen en hoe en in welke mate heeft die rol bijgedragen aan de effectiviteit en de efficiëntie van de regelingen?

Economische aspecten

De economische aspecten (meerkosten en risico) van de technologie vormen een belangrijke voorwaarde voor effectiviteit en efficiëntie van de regelingen.

Systeemtechnische aspecten

Uit de analyses blijkt dat met name systeemtechnische aspecten van de regelingen bijdragen aan effectiviteit en efficiëntie van de regelingen. Enkele belangrijke kenmerken zijn:

- *Laag steunniveau*

Het lage steunniveau waarbij de effectiviteit optreedt, geeft een relatief hoge kosteneffectiviteit

- *Systeem van Technologielijsten*

Het systeem van technologielijsten zoals dat in de regelingen wordt gehanteerd, vormt een van de sleutelelementen van de regelingen. Belangrijke elementen hierbij zijn: bekendheid, technologische kwaliteit, milieukwaliteit, actualiteit, juiste economische positie van technologie, relatie met toekomstige normen.

Zodra een product op de technologielijsten wordt geplaatst, kan vraag ontstaan bij de ondernemers. Daarnaast stellen fabrikanten producten voor in de hoop dat deze worden opgenomen op de technologielijst. Het veroveren van een plaats op de technologielijst levert rendement op en draagt bij aan eerdere marktintroductie.

Voor een ondernemer bestaat onzekerheid of een bedrijfsmiddel ook in een volgend jaar op de technologielijst blijft staan. Hierdoor wordt de ondernemer gedwongen de keuze te maken tussen nu investeren of later investeren met risico van een verminderd voordeel.

- *Fiscale inbedding*

Uit experimenteel theoretisch onderzoek blijkt dat niet alleen het niveau van de stimulans van belang is, maar dat ook de wijze waarop en de context waarin de ondernemer wordt gestimuleerd, van essentieel belang zijn voor de investeringsgeneigdheid. De investeringsgeneigdheid bij toediening van een stimulans in de vorm van een willekeurige afschrijving of van een investeringsaftrek is groter dan bij een even grote stimulans in de vorm van subsidie. Vergeleken met andere stimuleringsinstrumenten heeft, voor bedrijven met financieringsproblemen, de willekeurige afschrijving een relatief grote investeringsstimulans. In sommige situaties wordt evenwel door het bedrijfsleven (zoals bij de transportsector) om subsidies verzocht of bestaat er binnen de sector verdeeldheid over het gewenste instrumentarium.

Samenvattende conclusie ten aanzien van de economische en systeemtechnische aspecten:

Uit de analyses blijkt dat de regelingen (met uitzondering van situaties met zeer hoge meerkosten en bij structureel verliesgevende bedrijven) de marktintroductie kunnen bevorderen, innovatiestuwing kunnen veroorzaken en dat op een efficiënte wijze doen. Diverse economische (zoals laag steunniveau) en vooral ook systeemtechnische aspecten spelen hierbij een belangrijke rol.

Hoofdstuk 5. Werking van de regelingen: analyses en conclusies[28]

5.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende elementen uit de onderzoeksvragen (hoofdstuk 2) voor de evaluatie:

a. aard, aantal en omvang van de investeringen;
b. de aansluiting van de Milieulijst bij de doelstellingen van MIA en van VAMIL;
c. de aansluiting van de Milieulijst en de investeringen bij de actuele milieuthema's;
d. de bijdrage van MIA en VAMIL aan een betere marktintroductie van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen.

Verder komen de volgende aspecten aan de orde:

- Samengaan van MIA en VAMIL;
- De sluiting van de regelingen in verband met budgetoverschrijding;
- Eindejaarseffecten;
- Het steunniveau en de verhouding tussen het investeringsvolume en het budget;
- Budgettaire aspecten en berekeningswijze van de derving aan belastinginkomsten;
- Verdeling van de investeringen over de verschillende groepen zoals MKB en sectoren;
- Aansluiting van de regelingen bij het milieubeleid en het bedrijfslevenbeleid;
- Belangrijkste investeringen binnen MIA/VAMIL.

Tenslotte worden conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan[29].

5.2 REALISATIES/TOTAAL INVESTERINGEN

De investeringsbedragen zijn omvangrijk; het betrof over de evaluatieperiode van 2005-2010 totaal 57.937 investeringsmeldingen met een totaal investeringsbedrag van 8.537 mln. Euro en een claimbedrag van 903 mln. Euro. De verdeling van de data over de jaren is:

Investeringsbedrag in de meldingen (in mln. Euro per jaar) [30]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIA	**908**	**1.522**	**1.966**	**843**	**895**	**1.904**
VAMIL	**787**	**1.054**	**1.956**	**797**	**836**	**1.625**
Totaal gemeld	**945**	**1.716**	**2.051**	**902**	**924**	**2.001**
Zowel MIA als VAMIL	**750**	**860**	**1.872**	**738**	**807**	**1.528**
Uitsluitend MIA of Vamil	**194**	**855**	**179**	**164**	**118**	**473**
Uitsluitend MIA	**158**	**661**	**94**	**105**	**88**	**376**
Uitsluitend VAMIL	**37**	**194**	**85**	**59**	**30**	**97**

[28] De gegevens in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de meldingen tenzij expliciet anders aangegeven.

[29] Uitgebreidere analyses vindt u in de hoofdstukken 6 en 7 van de bijlage.

[30] Omdat een flink deel van de bedrijfsmiddelen zowel onder de MIA als onder de VAMIL vallen, is het totaal van MIA en VAMIL niet gelijk aan de mathematische optelsom van de beide realisaties. De rij "Zowel MIA als VAMIL" bevat het investeringsbedrag van de bedrijfsmiddelen die zowel onder de MIA als onder de Vamil vielen.

De gegevens over het aantal meldingen in de evaluatie periode vertonen het volgende beeld:

Aantal meldingen per jaar[31]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIA	**8.303**	**9.881**	**8.064**	**7.221**	**6.883**	**12.134**
VAMIL	**6.997**	**7.273**	**7.801**	**6.615**	**6.522**	**11.156**
Totaal	**8.637**	**11.881**	**9.073**	**7.693**	**7.381**	**13.274**

De kerngegevens die betrekking hebben op het gemiddelde investeringsbedrag zijn:

Gemiddeld investeringsbedrag in 1000 Euro[32]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIA	**109**	**154**	**244**	**117**	**130**	**157**
VAMIL	**113**	**145**	**251**	**120**	**128**	**146**
Alle meldingen	**109**	**144**	**226**	**117**	**125**	**151**

Uit de gegevens valt te concluderen dat de stijging van het investeringsniveau in 2010 voor het overgrote deel te verklaren is door een toename van het aantal meldingen. Indien 2010 wordt vergeleken met het voorgaande jaar dan ligt het gemiddelde investeringsbedrag wel wat hoger maar slechts in beperkte mate. *Dit rechtvaardigt de conclusie dat de omvangrijke toename (stijging investeringsbedrag tot 216%) van de totale claim door de stimuleringsmaatregelen grotendeels is te danken aan een toename van het aantal investeringen en in beperkte mate aan de omvang van de afzonderlijke investeringen.*

5.3 SAMENGAAN VAN DE MIA EN DE VAMIL

Uit de gegevens blijkt dat over de gehele evaluatieperiode 29,4% van de meldingen uitsluitend betrekking heeft op de MIA, of uitsluitend op de Vamil. Overigens blijkt het samengaan van de regelingen sterk te schommelen. Zo heeft in 2006 56% van de meldingen betrekking op uitsluitend MIA of uitsluitend Vamil. In de andere jaren is dit lager. In 2010 is het 18%. Het percentage is afhankelijk van de bedrijfsmiddelen op de milieulijst. Met name bij investeringen in de landbouw is er een lager percentage meldingen uitsluitend voor Vamil of uitsluitend voor MIA dan bij investeringen binnen de industrie. Mocht conform de aanbevelingen een verdere oriëntatie op de industrie plaats vinden dan is een stijging van het percentage te verwachten.

Het blijkt dat het toepassingsgebied van de beide regelingen geëvolueerd is naar een verder samengaan. Uit de analyses blijkt dat deze ontwikkeling in overeenstemming is met de voorwaarden en de grenzen die in de regelingen worden gesteld (zie paragraaf 6.3 van de bijlage).

Nu in de praktijk de regelingen steeds meer op dezelfde bedrijfsmiddelen en ondernemers betrekking hebben, verdient het aanbeveling een verder (procedureel) samengaan of integratie of varianten daarvan van de regelingen te onderzoeken.

[31] Omdat een flink deel van de bedrijfsmiddelen zowel onder de MIA als onder de VAMIL vallen, is het totaal van MIA en VAMIL niet gelijk aan de mathematische optelsom van de beide realisaties.

[32] Opvallend is dat de waarden berekend over alle meldingen lager zijn dan over de meldingen van de regelingen afzonderlijk. Dit hangt samen met de wijze waarop de gegevens voor de regelingen afzonderlijk worden verwerkt. In wezen hebben de waarden over de MIA betrekking op meldingen waarin zowel meldingen uitsluitend de MIA gevraagd wordt als die waarin zowel de MIA als de Vamil worden gevraagd. Analoog geldt hetzelfde voor de meldingen Vamil.

5.4 BUDGETBEWAKING, SLUITEN VAN DE REGELINGEN

Toepassing van de regelingen mag niet leiden tot een onacceptabele financiële last voor de overheid. Daarom was in de regelingen de mogelijkheid opgenomen om ze bij te omvangrijk gebruik tijdelijk te sluiten. In de te evalueren periode zijn de regelingen tweemaal gesloten. Markant is de sluiting in 2006 omdat blijkt dat er dat jaar een onderuitputting was van 28 mln. De sluiting destijds volgde na een snelle en omvangrijke groei van het aantal meldingen terwijl dit in nog sterkere mate optrad bij de Energie-investeringsaftrek (EIA), zodat er daadwerkelijk indicaties waren die wezen op een dreigende overschrijding. Inmiddels is een verbeterde budgetbewaking ingevoerd. De effecten van deze methode zijn positief. In de toekomst zal sluiting alleen nog onder uitzonderlijke omstandigheden plaats vinden. Tevens zullen de betrokken departementen bij aanpassingen van de Milieulijst de financiële consequenties van de voorgestelde wijzigingen en van de recente ontwikkelingen binnen de regelingen analyseren, zodat de kans op sluitingen gereduceerd is.
Om tot een verdere verbetering van de budgetbewakingmethode te komen zijn de overschrijdingen en de sluitingen nader onderzocht. Het bleek dat:

- Sluiting steeds wordt afgeroepen door een stevige anticipatie in enkele typen bedrijfsmiddelen.
- De anticipatie vooral geschiedt voor relatief kostbare investeringen.
- De anticipatie in meldingen resulteert voor projecten waarvan een relatief groot deel waarschijnlijk achteraf niet of later wordt gerealiseerd (schijninvesteringen).
- De gegevens er op duiden dat sluiting van de regeling waarschijnlijk heeft geleid tot een uitstel van de milieu-investeringen tot het volgende jaar.
- Het de vraag is of sluitingen zoals die in de afgelopen periode werden toegepast, wel een optimale maatregel is geweest. Het blijkt dat op het moment van sluiting de piek van de anticipatie al geweest is en er uitstel van investeringen plaats vindt. Wel biedt het de mogelijkheid om de eisen aan te scherpen en de derving te beïnvloeden.

5.5 EINDEJAARSEFFECTEN

Een van de steeds optredende fenomenen is het zogenoemde eindejaarseffect. Het eindejaarseffect is het verschijnsel dat tegen het eind van het jaar de investeringen sterk oplopen en per maand drie tot vier maal zo hoog zijn als in andere maanden[33]. Het verschijnsel wordt verklaard vanuit het feit dat de ondernemer tegen het eind van het jaar meer inzicht heeft in de fiscaal financiële positie van de onderneming en door extra investeringen te plegen op dat moment de belastingafdracht kan beperken. Het verschijnsel is dus een rechtstreeks gevolg van het feit dat het fiscale regelingen betreft, waarvan het daadwerkelijk te realiseren voordeel voor de investeerder samenhangt met de winstpositie van dat jaar. Het verschijnsel heeft dus eveneens als neveneffect dat het aantoont ofwel aannemelijk maakt dat de prikkel daadwerkelijk een positief effect heeft op de investeringsgeneigdheid in milieuvriendelijke alternatieven en op de timing van de investeringen die onder de regelingen vallen.

5.6 STEUNNIVEAU

Alhoewel het effect voor de ondernemer bij gebruik van de regelingen een liquiditeitseffect is en een kostenreductie-effect en de waarde ervan per ondernemer verschilt, kan toch een steunniveau worden weergegeven. Dit steunniveau is de steun uitgedrukt als lasten voor de overheid[34] (uitgedrukt per geïnvesteerde Euro). De lasten voor de overheid wijken af van de baten voor de ondernemers omdat bijvoorbeeld renteniveaus voor de overheid en de bedrijven verschillend zijn. De gemiddelde steun per geïnvesteerde Euro bedroeg voor MIA en Vamil 0,12 Euro. Voor de VAMIL alleen bedroeg het ongeveer 0,04 Euro per geïnvesteerde Euro.

---

[33], Het betreft niet het aantal meldingen in de eindejaarsperiode doch de datum in de meldingen waarop de verplichtingen zijn aangegaan. Voorts is de toename veel sterker dan die welke optreedt bij andere investeringen in deze periode van het jaar. In vorige evaluaties is dit verschijnsel onderzocht zie ook paragraaf 6.5 van de bijlage.

[34] Het steunniveau is de overheidsbijdrage (=derving van belastingopbrengst voor de overheid) per door het bedrijfsleven geïnvesteerde Euro. In de evaluatieperiode was dit: de bruto geraamde derving op basis van de gemelde investeringen (van 986 mln. Euro), gedeeld door het totaal van de gemelde investeringen (8.539 mln. Euro) = 0,11- 0,12 Euro.

Ronduit verrassend is het dat het steunniveau van 2010 niet of nauwelijks hoger ligt dan in de voorafgaande jaren. Dit ondanks het feit dat er in dat jaar sprake was van de crisismaatregelen om investeringen te bevorderen en hiertoe het steunniveau tijdelijk aanmerkelijk verhoogd werd. Als enige verklaring kan worden gevonden dat de extra investeringen onder invloed van deze maatregelen hoofdzakelijk investeringen in bedrijfsmiddelen betroffen die zonder deze maatregelen een laag steunniveau hebben en met de crisismaatregelen een "gemiddeld steunniveau". Dit zou er op wijzen dat het verhogen van het lage tarief effectiever is, dan het verder verhogen van hoge tarieven (tenminste als men het totale investeringsbedrag als maatstaf neemt). Het milieueffect hoeft daar overigens niet mee in overeenstemming te zijn omdat sommige milieueffecten slechts met relatief kostbare investeringen te beperken zijn. Uit een analyse van de aard van de investeringen blijkt, dat de groei tijdens de periode van de crisismaatregelen vooral plaats vond door een toename van investeringen buiten de landbouw.

Op de crisismaatregelen is gereageerd met meer dan een verdubbeling van het totale investeringsbedrag. Uit de berekeningen volgt dat de crisismaatregelen geresulteerd hebben in een steun per geïnvesteerde Euro van 0,11- 0,12 Euro. De stijging in de totale investeringsomvang ten opzichte van 2009 was 1.076 mln. Euro en de toename van het MIA/VAMIL-budget bedroeg circa 119 mln. Euro, resulterende in een verhouding tussen het investeringsvolume en het geïnvesteerd budget van ongeveer 9.

Zoals eerder aangegeven is het financiële effect voor de ondernemer niet direct van de derving van de overheid af te leiden. Het financiële effect kan per ondernemer verschillen. Het is immers afhankelijk van de grondslag van de regeling, de fiscale positie van de ondernemer, de afschrijvingstermijn van het bedrijfsmiddel, de rentetarieven, het marginale belasting tarief, de positie binnen BTW systematiek en dergelijke (zie het voorbeeld in hoofdstuk 3).

5.7 BUDGETTAIRE DERVING/FISCALE ASPECTEN

Budget
De regelingen zijn gebudgetteerde belastingdervingen. Voor de regelingen wordt vooraf een budget opgesteld dat in de Miljoenennota wordt gepubliceerd.

Budget van de regelingen MIA en VAMIL (in mln. Euro per jaar)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIA	**73**	**118***	**98**	**86**	**109**	**113**
VAMIL	**28**	**38**	**38**	**38**	**48**	**42**
Totaal	**101**	**156**	**136**	**124**	**157**	**155**

**inclusief 48 miljoen FES-gelden voor de stimulering van Euro-4 en Euro-5 vrachtwagens.*

Dervingberekening
In de vorige evaluatie was gebleken dat er meerdere modellen werden gebruikt om de fiscale derving te berekenen. Hoewel dit bij complexe regelingen niet onverklaarbaar is, werd het onwenselijk gevonden. Een van de aanbevelingen was dan ook te komen tot één berekeningswijze. Inmiddels gebruiken de diverse partijen hetzelfde model.

Derving
Op grond van de gehanteerd berekeningsmodellen voor de gederfde belastinginkomsten en de realisatiegegevens van de investeringsbedragen volgt de volgende derving aan belastinginkomsten door de MIA en de VAMIL.

Netto gerealiseerde budgettaire derving/last (in Euro per jaar):

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIA	**60**	**94**	**94**	**50**	**65**	**123**
VAMIL	**35**	**34**	**50**	**23**	**35**	**52**
Totaal	**95**	**128**	**144**	**73**	**100**	**175**

Uit de beide overzichten blijkt dat het fiscale budget en de fiscale realisatie van elkaar afwijken. Over de gehele periode berekend is er een totale onderuitputting van 114 mln. De gehanteerde methode van budgetbeheersing heeft dus voor alle jaren tezamen tot een onderuitputting geleid. Met name 2008 en 2009 waren (mede in het licht van de economische crisis) jaren met overschotten van respectievelijk 51 en 57 mln. In 2007 en 2010 waren er overschrijdingen van respectievelijk 8 en 20 mln. De sluiting vond plaats in de jaren 2006 en 2007. Markant is de sluiting in 2006 omdat blijkt dat er dat jaar een onderuitputting was van 28 mln. De overschrijding in 2010 werd waarschijnlijk veroorzaakt door een forse verhoging van de voordelen van de MIA in verband met de crisis. De afstemming tussen het budget en de realisatie blijkt complex. De brutoclaim (claim op basis van de meldingen) leidt in de praktijk tot een lagere nettoclaim zoals die uiteindelijk wordt vastgesteld. Door correcties van AgentschapNL, het intrekken van meldingen, en het uitgangspunt dat 5% van de claim door de fiscale positie van de bedrijven niet geëffectueerd kan worden, wordt er gemiddeld 73% van de brutoclaim uit de meldingen naar verwachting geëffectueerd. Bij periodes met "schijninvesteringen" ligt dit lager. De knelpunten in de methode voor de budgetbewaking waren aanleiding tot invoering van een verbetering van die methode. Verdere optimalisatie van het bewakingssysteem kan een betere afstemming van realisatie en budgetten opleveren (zie aanbevelingen).

5.8 VERDELING VAN DE INVESTERINGEN OVER DE VERSCHILLENDE DOELGROEPEN

Verdeling van de investeringen over verschillende doelgroepen
Met name het MKB is grootgebruiker van de regelingen. Binnen het MKB zijn het de kleine bedrijven met minder dan 10 werknemers die domineren. Zeventig procent van de meldingen is afkomstig van de zeer kleine bedrijven. Gelet op het gemiddelde investeringsbedrag (in de orde grootte van 150.000 Euro) betreft het voor deze kleine bedrijven majeure uitgaven.
Over de afgelopen periode is het gebruik (op basis van het investeringsbedrag) van de sectoren als volgt geweest: land- en tuinbouw: 68%, industrie 8% en overig 25%. In de "sector overig" is de transportsector (weg en water) dominant. Het aandeel van de industrie is in de geëvalueerde periode laag (in de periode die aansluit bij de evaluatie, na 2010, neemt dit aandeel toe, zie eveneens aanbevelingen).

De bouw maakt qua investeringen (totaal gebruik tijdens de te evalueren periode van 54 mln. Euro) beperkt direct gebruik van de regeling. De realisatie van de investeringen in de andere sectoren met een totaal gemeld investeringsbedrag van 8.537 mln. Euro geschiedt echter voor een belangrijk deel door de bouwsector, en de metaal- en apparatenbouwsectoren.

De land- en tuinbouw maakt veel gebruik van de regelingen. Dit geldt vooral voor de intensieve tuinbouw en de intensieve veehouderij. Door de voortdurende verhoging van de eisen aan de tuinbouwkassen zijn deze aanmerkelijk in kwaliteit verbeterd en is een daling van energiegebruik en andere milieueffecten bereikt. De investeringen in de tuinbouw in energiearme en milieuvriendelijke kassen nemen niet meer toe maar tonen een dalende tendens. De investeringen in een verlaging van de milieu-impact en een toename van dierwelzijn in de intensieve veehouderij nemen toe. De land en tuinbouwsector hebben in de evaluatieperiode een hoge milieu-impact (vooral intensieve veehouderij en de intensieve tuinbouw). Die sectoren maakten eveneens een

groot gebruik van de regelingen. Dat gebruik lag hoog in verhouding tot de milieu-impact van die sectoren (zie ook aanbevelingen).

5.9 AANSLUITING VAN DE REGELINGEN BIJ ACTUELE MILIEUTHEMA'S EN TOPSECTORENBELEID

Om de aansluiting van de bedrijfsmiddelen bij de actuele milieuthema's te onderzoeken werden de bedrijfsmiddelen en hun impact getoetst aan de beleidsprioriteiten zoals die gegeven zijn in de Agenda Duurzaamheid[35].

Omvang van investeringen binnen de MIA en de VAMIL in de beleidsprioriteiten, zoals genoemd in de Agenda Duurzaamheid[36], op een totaal van 2.001 mln. Euro in 2010[37]

	INVESTERINGSBEDRAG mln. Euro
Grondstoffen en productieketens	
efficiënt gebruik	*1435*
biobased en biomassa	*1113*
verduurzamen handelsketens	*1120*
duurzaam bouwen	*492*
Duurzaam water- en landgebruik	
duurzaam watergebruik	*561*
duurzaam land en bodemgebruik	*547*
Voedsel	*1282*
Klimaat en energie	
Mobiliteit	*258*
energiebesp. gebouwde omgeving	*491*
overig klimaat	*1476*

Uit de bovenstaande gegevens blijkt dat de bedrijfsmiddelen waarin onder de MIA en VAMIL wordt geïnvesteerd in sterke mate bijdragen aan meerdere beleidsprioriteiten tegelijk en dat deze gericht zijn op de huidige beleidsprioriteiten. Gelet op het stimulerende effect dat MIA/VAMIL heeft op investeringen leveren ze dus een belangrijke bijdrage aan de realisaties van die doeleinden.

Voorts blijkt dat de investeringen aansluiten bij de topsectorbeleidsprioriteiten zoals die genoemd worden in de brief aan de Tweede kamer: "Naar de top; de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid[38]" (zie voor details hoofdstuk 6 van de bijlage).

In de Agenda Duurzaamheid zegt het kabinet toe maatschappelijke partijen te ondersteunen bij de realisatie van innovatie en duurzame bedrijvigheid: "*Die ondersteuning krijgt gestalte door …… het waar nodig slimmer maken van financiële en fiscale instrumenten".* In aanbeveling 4

[35] Bijlage bij Brief aan de Tweede Kamer van Minister IenM d.d. 03-10-2011, Dp2011054467

[36] In de Agenda Duurzaamheid (bijlage bij brief van Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, d.d. 3 oktober 2011, kenmerk: Dp 2011054467), staan ook op het buitenland gerichte prioriteiten. Die zijn in deze tabel achterwege gelaten omdat MIA/VAMIL slechts voor Nederlandse belastingplichtigen geldt. De "speerpunt overstijgende prioriteit" is eveneens niet afzonderlijk vermeld omdat die innovatiegerichte investeringen omvat en de regelingen door hun karakter inherent op innovatie zijn gericht (zie ook de vorige paragrafen).

[37] Cijfers ontleend aan MIA/VAMIL statistieken van Agentschap NL. De bedrijfsmiddelen hebben soms een werking die op meerdere gebieden ligt. Ze kunnen dus onder meerdere onderdelen meegeteld worden waardoor bij sommeren van de bedragen een dubbeltelling plaats zal vinden, daarom kunnen de bedragen niet getotaliseerd worden. Het betreft een totaal van 2.001 mln. Euro in 2010. Zie voor verdere toelichting in de bijlage paragraaf 6.9.

[38] Naar de top: de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid. Bijlage bij brief van Minister EL&I d.d. 13- 09-2011, kenmerk A/AEP 11018577.

(hoofdstuk 8) wordt hier op ingegaan en in de bijlage wordt deze aanbeveling nader uitgewerkt om hier vorm aan te geven.

5.10 BELANGRIJKSTE INVESTERINGEN BINNEN MIA/VAMIL

De investeringen in tien meest gebruikte bedrijfsmiddelen ("top tien") van de Milieulijst beslaan 72 procent van het aantal meldingen en 86 procent van de totale budgetclaim:

Belangrijkste investeringen binnen MIA/VAMIL

Investering	Periode	Aantal	Bedrag gemeld mln. €	Budget claim mln. €	% Totale budget Claim	Gemiddeld % Meer Kosten	Gemiddeld % Stimu-lering
Kassen	**2005-2010**	**6.059**	**2.786**	**398**	**39,8**	**35**	**14**
Stallen	**2005-2010**	**23.949**	**2.421**	**311**	**31,0**	**30**	**13**
Euro-4/5	**2005-2007**	**4.401**	**719**	**63**	**6,3**	**28**	**9**
Mobiele machines	**2005-2010**	**5.418**	**458**	**36**	**3,5**	**15**	**8**
Dubo	**2007-2010**	**158**	**288**	**17**	**1,7**	**15**	**6**
E-rijden	**2005-2010**	**410**	**145**	**13**	**1,3**	**18**	**9**
Gesloten overkapping	**2009-2010**	**367**	**88**	**12**	**1,2**	**58**	**14**
Koelsystemen	**2005-2010**	**399**	**192**	**10**	**1,0**	**21**	**5**
Naverbrander	**2005-2010**	**67**	**61**	**8**	**0,8**	**100**	**13**
Anaerobe vergisting	**2005-2008**	**158**	**68**	**6**	**0,6**	**90**	**8**

Naast de in de tabel genoemde issues waren eveneens investeringen in de vervanging van asbestdaken sterk vertegenwoordigd, maar dit bedrijfsmiddel maakte alleen het laatste jaar van de evaluatieperiode deel uit van de Milieulijst. Binnen de top varieerden de meerkosten van de bedrijfsmiddelen vergeleken met de kosten van de alternatieven van 15 tot 100%. Het steunniveau bedroeg 6 tot 14% van de investeringslasten. Op grond hiervan kan geconcludeerd worden dat de steunniveaus liggen binnen de grenswaarden die gelden in het kader van EU-mededingingsrecht. Tevens kan geconcludeerd worden dat de meerkosten niet gedekt werden door de overheidsbijdrage. De ondernemers dienden gemiddeld 60% van de meerkosten voor eigen rekening te nemen.

De veel voorkomende categorieën zijn over het algemeen samengestelde categorieën (dit in tegenstelling tot de enkelvoudige categorieën) en hebben in de loop der tijd een scherpere normstelling gekregen. Enkelvoudige categorieën hebben betrekking op één prestatie van een technologische voorziening (bijvoorbeeld een geluidarme pomp). Samengestelde categorieën hebben betrekking op meerdere prestaties van een complex/samengebouwd bedrijfsmiddel. Een voorbeeld is de Groen Label Kas. Vroeger bestond dit complex uit meerdere bedrijfsmiddelen op de Milieulijst: energiebesparend glas, schermen, warmtekrachtkoppeling, e.d.; meerdere

voorzieningen die dus alle betrekking hadden op de kas. Nu is er het bedrijfsmiddel "Groen Label Kas" en daar zijn al die verschillende elementen in opgenomen. De lijst van de top tien bedrijfsmiddelen is dus in wezen een lijst van een veel groter aantal voorzieningen waarvan in de loop der tijd de prestaties worden bijgesteld.

De categorie Dubo (Duurzaam bouwen) heeft alleen betrekking op utiliteitsbouw. Duurzame woningen vallen niet onder de faciliteiten omdat dit geen bedrijfsmiddelen zijn. Ook bij Dubo is er sprake van samengestelde eisenpakketten. Naast de expliciet op de Milieulijst opgenomen categorieën voor duurzame utiliteitsbouw zijn andere vormen van duurzame bedrijfsgebouwen onder de regelingen gebracht. Voorbeelden hiervan zijn gesloten overkappingen en vervanging van asbestdaken. Tevens zijn er veel projecten met meerdere doelstellingen. De "dubo-elementen" in die bedrijfsmiddelen zijn echter financieel niet te scheiden van de andere niet-dubo-elementen in die projecten. Zo bevatten duurzame kassen en duurzame stallen diverse onderdelen die als duurzaam bouwen te kenmerken zijn. Dit geldt eveneens voor een aantal andere bedrijfsmiddelen. In paragraaf 5.9 is een raming gegeven van het bedrag dat mogelijk betrekking heeft op duurzaam bouwen. Dit bedrag is gebaseerd op samengestelde projecten en heeft daarom slechts indicatieve waarde.

5.11.TOPTIEN EN BUDGETBEWAKING

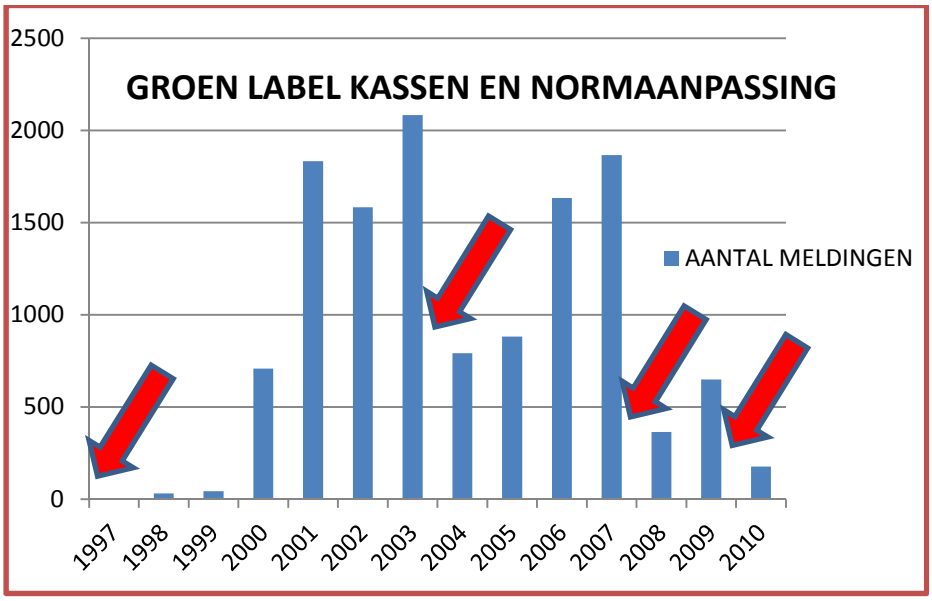
In dit hoofdstuk is gewezen op de wenselijkheid van budgetbewaking en op de knelpunten die daarbij in het verleden zijn voorgekomen. Hierbij is aangegeven dat het wenselijk kan zijn te streven naar een nog verdere verbetering van de budgetbewaking. Uit analyse van de oorzaken van de dreigende budgetoverschrijdingen in 2006 en 2007 blijkt de oorzaak te liggen in een grote snelle toename van het aantal meldingen voor enkele categorieën. Doordat de effecten van deze grote snelle toename in deze specifieke bedrijfsmiddelen zeer moeilijk zijn vast te stellen, is juist ingrijpen zeer moeilijk. Sindsdien zijn er (vanaf 2008) nieuwe afspraken gemaakt over de procedures in de bewaking van het budget. In principe wordt in de huidige budgetsystematiek niet meer uitgegaan van sluitingen, maar wordt gestreefd naar een meerjarig evenwicht van onderschrijdingen en overschrijdingen.
Het feit dat de "top tien" een sterke invloed heeft op de gehele budgetbesteding en dat de "grote snelle groeiontwikkeling" binnen deze groep plaatsvindt, maakt de extra monitoring van deze top tien voor budgetbewaking zinvol. Deze bewaking kan nog eerder dan nu signalen leveren voor komende knelpunten en kan eventueel genuanceerd ingrijpen (beperken tot de snel groeiende categorie) mogelijk maken (zie hiervoor de aanbevelingen). Dit laat onverlet dat een stabiele Milieulijst gedurende het jaar wenselijk is voor de ondernemer. Monitoring van deze groep levert eveneens extra informatie op die voor sturing en invulling van de instrumenten van belang kan zijn. Dit kan bijdragen aan handhaving van de balans tussen de overschrijding en onderschrijding en tot de stabiliteit van de lijst gedurende het jaar.

5.12 MARKTRESPONS OP AANPASSINGEN VAN DE MILIEULIJST

Uit de gegevens blijkt dat er een grote marktrespons is op aanpassingen van de Milieulijst. Dit wordt geïllustreerd op basis van gegevens van de Groen Label Kassen. In de bijlage is eveneens een ander voorbeeld beschreven.

In de afgelopen periode heeft de ontwikkeling van de Groen Label Kassen (GLK) zich doorgezet en is het ambitieniveau steeds verhoogd. De ingrepen gingen gepaard met een groot effect op het aantal meldingen.

De impact van aanpassingen van de Milieulijst op het aantal meldingen per kalenderjaar



Het systeem van Groen Label Kassen is geïntroduceerd in 1997 en was destijds zo ambitieus dat er slechts aarzelend op werd ingegaan. In 1997 voldeed 0% van de Nederlandse kassen aan de voorwaarden. De flinke aanpassing in 2003 veroorzaakte een daling van het aantal investeringen met ongeveer 75%. Een vrijwel gelijk beeld toonde de ingreep in 2007. Ook de normaanpassing in 2009 gaf weer eenzelfde beeld. Door de voortdurende verhoging van de eisen is de kwaliteit van de kassen aanmerkelijk verbeterd. Men kan constateren dat op alle onderdelen van de hiervoor genoemde impacts (daling van grondstoffengebruik zoals energie, water, bemesting en bestrijdingsmiddelen en verminderde emissies naar bodem water lucht) een flinke vordering is gemaakt. De milieubelasting per kilo product is in de loop van de jaren flink gedaald. Bovendien heeft de sector door de investeringen in Groen Label Kassen de kosten van stijgende energieprijzen weten op te vangen en kans gezien te overleven.

5.13 KARAKTERISERING VAN DE BEDRIJFSMIDDELEN IN RELATIE TOT DE DOELSTELLINGEN VAN DE REGELINGEN[39]

De regelingen hebben een aantal doelstellingen. De aansluiting van de Milieulijst op deze doelstellingen, werd getoetst door onderzoek naar criteria die deze doelstellingen weergeven. De toetsing is verricht door BGP-engineers BV (zie voor de gekozen werkwijze paragraaf 7.3 van de bijlage). Deze criteria zijn de marktpositie, marktbelemmering door meerkosten en milieubelang van de bedrijfsmiddelen. Onder de marktpositie wordt verstaan de huidige positie in de productcyclus. Onder marktbelemmering wordt verstaan de nadelige positie om economische redenen ten opzichte van gangbare alternatieven.[40] Onder milieubelang wordt begrepen de milieuprestatie van de technologie ten opzichte van de gangbare alternatieven (zie verder de bijlage).

De resultaten van de analyse zijn:

[39] De in deze paragraaf beschreven toetsing werd uitgevoerd door BGP-Engineers BV die eveneens de conclusies trokken.
[40] De ontwikkeling van de toetsingscriteria en de werkwijze is gegeven in Paragraaf 7.3 van de bijlage.

Marktpositie, Marktbelemmering en Milieubelang van de bedrijfsmiddelen onder MIA en VAMIL

	Score Marktpositie	Score Marktbelemmering	Score Milieubelang
MIA en VAMIL theoretisch	Marktintroductie Marktverbreding	Groot	Positief
1. Duurzame productiemiddelen	Marktintroductie	Groot	Zeer positief
2. Klimaatverandering	Marktintroductie	Zeer groot	Positief
3. Luchtverontreiniging	Marktintroductie	Zeer groot	Zeer positief
4. Overlast en gezondheid	Marktintroductie	Zeer groot	Positief
5. Mobiele werktuigen en transport	Marktverbreding/introductie	Groot	Positief
6. Externe veiligheid en preventie	Marktintroductie	Zeer groot	Positief
7. Biodiversiteit en omgeving	Marktintroductie	Zeer groot	Positief
8. Grondstoffenbesparing	Marktintroductie	Zeer groot	Positief
9. Afvalstromen	Marktintroductie	Zeer groot	Positief

De belangrijkste conclusies van de onderzoekers zijn:

- De bedrijfsmiddelen onder de regelingen verkeren in de fase van marktintroductie en marktverbreding.
- Het aantal bedrijfsmiddelen dat "gangbaar" is (extra criterium dat in de MIA stimulering van bepaalde bedrijfsmiddelen mogelijk maakt) is zeer beperkt.
- De bedrijfsmiddelen onder de regelingen hebben zodanige meerkosten dat er sprake is van grote tot zeer grote marktbelemmeringen[41].
- De bedrijfsmiddelen bieden niet voldoende rendement om in een vrije markt zelfstandig met de gewenste snelheid van de grond te komen.
- De bedrijfsmiddelen hebben een positieve tot zeer positieve milieu-impact.
- Op grond van de bevindingen is de conclusie dat de regelingen worden ingezet conform de beleidsdoelstelling op alle drie de criteria marktpositie, marktbelemmering en milieubelang.
- Voor zover het de onderzochte aspecten betreft, is de conclusie dat de regelingen in bijdragen aan het stimuleren van investeringen in niet gangbare (innovatieve) milieuvriendelijke initiatieven/bedrijfsmiddelen.

5.14 CONCLUSIES

Aantal en omvang van de investeringen
De investeringsbedragen zijn omvangrijk: het betrof over de evaluatie periode totaal 57.937 investeringsmeldingen met een totaal gemeld investeringsbedrag van 8.537 mln. Euro en een bruto claimbedrag op basis van die meldingen van 903 mln. Euro.

Aantal meldingen per jaar
Het aantal meldingen bedroeg over de evaluatieperiode: MIA 52.500, VAMIL 46.400 en totaal 58.000.

Gemiddeld investeringsbedrag per melding
Dit gemiddelde investeringsbedrag was voor de MIA 152.000 en voor de VAMIL 150.000 Euro.

[41] Er is geen onderzoek verricht naar dead weight loss. De onderzoekers doen dan hier ook geen uitspraak over maar wijzen in dit verband wel op:
- relatieve hoge meerkosten van de bedrijfsmiddelen zoals die zijn vast gesteld en
- gemiddeld 60% van de meerkosten wordt niet gedekt door de overheidsbijdrage.

Relatie met milieuprioriteiten en topsectorenbeleid
Op grond van een toetsing van de regelingen aan de milieuprioriteiten (als aangegeven in de Agenda Duurzaamheid) en het bedrijfslevenbeleid (als beschreven in Naar de Top), blijkt dat de regelingen goed aansluiten bij de beleidsprioriteiten

Effecten van de regelingen op de markt van de bedrijfsmiddelen
Uit de analyse van: de wisselwerking tussen normaanpassing en marktrespons (in de vorm van marktaanbod, marktvraag en de marktomzet), eindejaarseffect, respons op steunniveau bij aanpassing van de regelingen (bijvoorbeeld bij de crisismaatregelen), marktrespons op sluitingen van de regelingen e.d. blijkt dat de regelingen een impact hebben op de omvang van de investeringen in de betreffende bedrijfsmiddelen. Bij bepaalde bedrijfsmiddelen (zogenaamde winkeldochters) treedt die respons niet op. Aan die bedrijfsmiddelen zijn geen middelen gespendeerd.

Steunniveau
Het steunniveau over de evaluatieperiode bedraagt gemiddeld 0,11- 0,12 Euro per geïnvesteerde Euro. Dit betekent een verhouding van 8-9 (=verhouding tussen geïnvesteerd bedrag in de bedrijfsmiddelen en overheidsbijdrage in de vorm van een derving aan belastinginkomsten).

Steunniveau en meerkosten
Binnen de top varieerden de meerkosten van 15 tot 100%. Het steunniveau bedroeg 6 tot 14%. Op grond hiervan wordt geconcludeerd dat voldaan wordt aan de voorwaarden binnen het EU-steunkader. Tevens kan geconcludeerd worden dat de meerkosten niet gedekt werden door de overheidsbijdrage. De ondernemers dienden gemiddeld 60% van de meerkosten voor eigen rekening te nemen.

De crisismaatregelen
In 2010 nam het Kabinet in het kader van de "crisismaatregelen" het besluit tot tijdelijk invoeren van een hoger steunniveau binnen MIA om de economie te stimuleren. De tijdelijke verhoging van het steunniveau voor een deel van bedrijfsmiddelen die onder de regelingen vielen resulteerde in een toename tot 216% van het investeringsbedrag ten opzichte van het voorafgaande jaar. Het steunniveau heeft dus een sterke invloed op het investeringsniveau.
De toename werd vooral veroorzaakt door een groei van het aantal investeringen en in veel mindere mate door een toename van de kosten per project. Uit de berekeningen volgt dat (gemiddeld gezien over alle investeringen) de crisismaatregelen resulteerde in een vrijwel onveranderde steun per geïnvesteerde Euro van 0,11-0,12 Euro en een verhouding tussen het investeringsvolume en het geïnvesteerd budget van ongeveer 8- 9. De inzet van de MIA en de effecten van deze inzet tonen de flexibiliteit van het instrument.

Samengaan der regelingen
De MIA en de VAMIL groeien qua objecten (bedrijfsmiddelen) en subjecten (gebruikers) naar elkaar toe, maar hebben verschillende (fiscale) kenmerken.

Sluiting van de regelingen
De regelingen werden tweemaal gesloten in verband met het risico van budgetoverschrijding. In beide gevallen werd het sluiten voorafgegaan door een zeer sterke anticipatie. De dreigende budgetoverschrijding werd veroorzaakt door een sterke en snelle toename van investeringen in enkele categorieën. Het anticiperende gedrag van ondernemers hield eveneens "schijninvesteringen" (investeringen die wel gemeld worden maar niet gerealiseerd worden) in. Deze maken de budgetbeheersing lastiger.
Na de sluiting was er sprake van uitstel van investeringen. Na een budgetoverschrijding is een ingreep in de Milieulijst noodzakelijk, omdat anders herhaling van de overschrijding dreigt. Een dergelijke ingreep kan verschillende vormen hebben: grondslagaanpassing, norm aanpassing, uitsluiten van een categorie of tariefaanpassing (MIA).

Waarschijnlijk heeft de sluiting slechts een beperkt effect gehad omdat de sluiting plaats vond na de piek aan meldingen en er uitstel van investeringen plaats vond. Naast de budgetoverschrijding was er in andere jaren een onderuitputting van het budget. De huidige strategie is er op gericht sluiting te voorkomen. Zo is voor de budgetbewaking inmiddels een ander systeem gekozen. In deze zijn communicatie en snelheid van besluitvorming eveneens van belang.

Eindejaarseffect
Het eindejaarseffect dat in de vorige evaluaties werd gesignaleerd en dat wijst op een naar voren halen van investeringen in het milieuvriendelijke alternatief door het betere inzicht in de fiscale situatie, deed zich ook in de afgelopen periode voor. Het verschijnsel toont aan of maakt aannemelijk dat de prikkel daadwerkelijk een positief effect heeft op de investeringsgeneigdheid in milieuvriendelijke alternatieven en op de timing van de investeringen die onder de regelingen.

Budgettaire derving
De cumulatieve budgettaire derving aan belastinginkomsten als gevolg van de twee regelingen over de gehele evaluatieperiode bedroeg voor de MIA en de VAMIL respectievelijk 486 en 229 mln. Euro. Het budget (geraamde derving) was respectievelijk 597 en 232 mln. Euro. Dit betekent over de gehele periode een gemiddelde budgetonderschrijding van 114 mln. De budgetbewaking is in 2008 aangepast.

Verdeling van de investeringen over verschillende groepen
Met name het MKB is grootgebruiker van de regelingen. Binnen het MKB zijn het zelfs de kleine bedrijven met minder dan 10 werknemers die domineren. Zeventig procent van de meldingen is afkomstig van kleine bedrijven.
Over de gehele evaluatieperiode is de verdeling van het gebruik (op basis van het investeringsbedrag) van de sectoren als volgt: land- en tuinbouw: 68%, industrie 8% en overige 25%. In de "sector overig" is de transportsector (weg en water) dominant. De directe investeringen in de bouwsector zijn beperkt (54 mln. Euro). De realisatie van de investeringen in de andere sectoren met een totaal gemeld investeringsbedrag van 8.537 mln. Euro geschiedt echter voor een belangrijk deel door de bouwsector en de metaal- en apparatenbouwsectoren. Het aandeel van de industrie is evenwel in de aan de evaluatie aansluitende periode groeiend.

Belangrijkste investeringen met gebruikmaking van de MIA/VAMIL
De investeringen in de top tien categorieën van de Milieulijst beslaan 72% van het aantal meldingen en 86% van de totale budget. Het betreft investeringen in: Groen Label Kassen, milieuvriendelijke en diervriendelijke stallen, schone stille vrachtwagens, mobiele machines, duurzame utiliteitsbouw, elektrisch rijden, gesloten overkappingen voor fijnstofbestrijding, naverbranders en anaerobe vergisting. Eveneens waren investeringen in de vervanging van asbestdaken sterk vertegenwoordigd[42]. De "top tien" bestaat grotendeels uit bedrijfsmiddelen met een complex van eisen. Vrijwel alle top tiencategorieën hebben een ontwikkeling van verzwaring van de eisen doorgemaakt en lopen in een aantal gevallen vooruit op internationale normen.

Aansluiting van bedrijfsmiddelen bij de doelstelling van de regelingen
Uit een analyse van de aansluiting van de bedrijfsmiddelen bij de doelstellingen van de regelingen bleek:

- De bedrijfsmiddelen onder de regelingen verkeren in de fase van marktintroductie en marktverbreding.
- Het aantal bedrijfsmiddelen dat "gangbaar" is (extra criterium dat in de MIA stimulering van bepaalde bedrijfsmiddelen mogelijk maakt) is zeer beperkt.
- De bedrijfsmiddelen onder de regelingen hebben zodanige meerkosten dat er sprake is van grote tot zeer grote marktbelemmeringen.
- De bedrijfsmiddelen bieden niet voldoende rendement om in een vrije markt zelfstandig met de gewenste snelheid van de grond te komen.
- De bedrijfsmiddelen hebben een positieve tot zeer positieve milieu-impact.

[42] Omdat dit bedrijfsmiddel slechts een beperkt deel van de evaluatieperiode op de Milieulijst stond valt het buiten de top.

- Op grond van de bevindingen is de conclusie dat de regelingen worden ingezet conform de beleidsdoelstelling op alle drie de criteria marktpositie, marktbelemmering en milieubelang.
- Voor zover het de onderzochte aspecten betreft, is de conclusie dat de regelingen bijdragen aan het stimuleren van investeringen in nog niet gangbare (innovatieve) milieuvriendelijke initiatieven/bedrijfsmiddelen.

Hoofdstuk 6. Uitvoering van de regelingen: analyses en conclusies

6.1INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de aspecten effectiviteit en efficiency van de uitvoering behandeld. Meer informatie over de uitvoering van de regelingen vindt u in hoofdstuk 8 van de bijlage.

6.2 UITVOERING VAN DE REGELINGEN: ANALYSES

Efficiency
De apparaatskosten (gemiddeld 1.662.000 Euro per jaar) waaronder begrepen de controlekosten beslaan 1,2% van de budgetlasten. De controlekosten bedragen 0,7% van de budgetkosten. Dit is zeer laag ten opzichte van overige technologie-instrumenten[43]. Het ligt daarmee lager dan van enig ander gelijksoortig instrument waarvan de kosten gepubliceerd zijn. Een verder dalend controlebudget zou kunnen leiden tot een toename van de financiële fout door het toenemen van het ten onrechte verkrijgen van steun. Verder komt daarmee de kritische ondergrens in beeld met betrekking tot de kwaliteit van de Milieulijst.

Effectiviteit
De taken bij de uitvoering zijn verdeeld conform specialistische kennis bij de verschillende organisaties en conform de staatsrechtelijke verdeling van de bevoegdheden.
De uitvoering geschiedt conform de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn.
Voor de uitvoerders zijn richtlijnen uitgewerkt die dit bewerkstelligen terwijl de interne controlesystematiek hier op gericht is.
Het systeem is efficiënt (zie ook kostenniveau). Diverse aspecten dragen bij aan efficiency en effectiviteit. Het systeem maakt gebruik van steekproefsgewijze beoordeling (selectief en aselectief). De beoordelingen van projecten binnen de beide regelingen is verregaand geïntegreerd.
Het systeem is ten opzichte van vorige evaluaties niet noemenswaardig gewijzigd en ook toen als efficiënt en effectief beoordeeld.

Administratieve lasten
In verband met de aanzienlijke verandering van het meldingsproces per 1 januari 2012 (invoering van elektronisch melden) waardoor een totaal nieuw administratief proces ontstaat voor de beide regelingen is geen analyse gemaakt van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.
In de eerste evaluatie van de Vamil is door het Economisch Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf (EIM) vastgesteld dat de ondernemers grotendeels van oordeel waren dat de administratieve lasten lager waren dan bij subsidieregelingen. In paragraaf 8.4 van de bijlage worden elementen van het administratieve proces genoemd die hier aan bijdragen.
Het wordt aanbevolen om in het kader van een tussentijdse evaluatie van het nieuwe meldingsproces tevens een onderzoek naar de administratieve lasten bij de nieuwe procedures te verrichten.

[43] Het vergelijken van controlelasten is moeilijk omdat die vaak niet gepubliceerd worden. Bovendien moet het vergelijken van controlelasten tussen regelingen vanwege het verschil tussen regelingen en projecten natuurlijk met voorzichtigheid geschieden. Toch is de conclusie zeker gerechtvaardigd. In een onderzoek van het EIM (Besparingspotentieel van het Nieuwe Rijksbrede subsidiekader, d.d. 2009-12-07), in opdracht, van het Ministerie van Financiën wordt voor de subsidies Innovatie Prestatie Contracten, Food & Nutrition Delta, en Subsidie investeringen energiebesparingen de volgende controlelasten gegeven: resp. 1 en 2,4 en 6,1%. De EIA heeft een uitvoeringslast van 1,8-2,6%. De in het kader van de IBO-technologiebeleid onderzochte faciliteiten (19 stuks) hadden uitvoeringskosten tussen de 3,4% en 32,5%. Zie Bijlage VI van "Samenwerken en Stroomlijnen", Eindrapportage IBO technologiebeleid.

6.3 UITVOERING VAN DE REGELINGEN: CONCLUSIES

Uit de analyses blijkt dat de uitvoering in grote lijn overeenstemt met de eerder uitgevoerde evaluaties:

- De uitvoering heeft als gevolg van de fiscale inbedding, de specialisatie binnen de taakverdeling en overige uitvoeringsaspecten relatief lage uitvoeringskosten en is daarmee efficiënt.
- De uitvoering is door een goed opgezet controlesysteem effectief (lage mate van onbedoeld gebruik van de middelen).

Hoofdstuk 7. Respons op de aanbevelingen van de vorige evaluatie.

In de vorige evaluatie werden 13 aanbevelingen gegeven. Hierna wordt de respons er op samenvattend beschreven. Voor een integrale beschrijving van deze aanbevelingen en de reacties wordt verwezen naar hoofdstuk 9 van de bijlage ("het werkrapport").

7.1 AANBEVELINGEN EN RESPONS

1. Benut de samenwerking met intermediairen.
   Respons: Samenwerking met brancheorganisatie werd verbeterd.
2. Onderzoek opties om op de Milieulijst meer met prestatienormen voor integrale systemen te werken.
   Respons: Het gebruik van deze systemen is verder gedifferentieerd en gehanteerd door onder meer gebruik te maken van: doelvoorschriften, maatlatten en certificeringcodes.
3. Voer een eenduidig systeem in voor de dervingberekening.
   Respons: Dit systeem werd ontwikkeld en wordt door ieder gebruikt.
4. Geef aandacht aan procedurele en inhoudelijke afstemming met andere technologieregelingen en aan het kwantificeren van de doelen.
   Respons: De afstemming tussen de regelingen is verder doorgevoerd. Het kwantificeren werd vorm gegeven door waar mogelijk te werken met kwantitatieve normen. Daar waar de prestatie inherent is aan de toegepaste technologie is dit om praktische redenen niet gedaan.
5. Controleer de Milieulijst periodiek op bedrijfsmiddelen met een zeer lage of geen omzet.
   Respons: Dit gebeurt jaarlijks bij de aanpassing van de Milieulijst.
6. De Regelingen kunnen ingezet worden als marktrespons instrument en als richtinggevend instrument. Probeer de laatste inzet te versterken.
   Respons: Is succesvol geschied bijvoorbeeld bij milieuvriendelijke stallen en kassen.
7. Verbeter communicatie over mogelijkheden tot lijstaanpassingen.
   Respons: Deze opties werden meer onder de aandacht van de ondernemers gebracht.
8. Probeer de waarde die de Milieulijst heeft voor niet-ondernemers te benutten.
   Respons: Milieulijst wordt actief beschikbaar gesteld voor diverse intermediairs.
9. Aanbeveling betrof Groen Beleggen en valt daarom buiten deze evaluatie.
10. Pas verdere automatisering voor diverse zaken toe.
    Respons: Per 1 januari 2012 is geautomatiseerd melden ingevoerd. De invoering van de gegevensuitwisseling met de Belastingdienst bleek niet mogelijk vanwege beperkingen in het automatiseringssysteem van de Belastingdienst, waarin de adviezen worden ingevoerd (Investa). Bovendien staan de privacyregels van de Belastingdienst toegang van Agentschap NL tot Investa niet toe. Er wordt gezocht naar andere wegen: de automatiseringssystemen van Agentschap NL worden zo aangepast dat toegang van externe partijen mogelijk wordt (uiteraard specifiek). De bescherming van gegevens en de beveiliging bij deze operaties noopt tot zorgvuldig handelen.
11. Aanbeveling betrof Groen Beleggen en valt daarom buiten deze evaluatie.
12. Verbreed en verbeter communicatie.
    Respons: Er is een toename van communicatie met branches en intermediaire organisaties, invoering intermediairbijeenkomsten en informatiedagen van de Belastingdienst voor financiële dienstverleners e.d.
13. Hanteer scheiding van taken zodat integriteitrisico's beperkt blijven bij het opstellen van de Milieulijst.
    Respons: De integriteitrisico's worden beperkt door: objectieve criteria, onafhankelijk oordeel van meerdere deskundigen, betrokkenheid van beleidsafdelingen, externe toetsing en budgettaire toetsing van het Ministerie van Financiën.

7.2 RESPONS OP DE AANBEVELINGEN VAN DE VORIGE EVALUATIE: CONCLUSIES

Vrijwel alle aanbevelingen werden in de bedoelde richting opgevolgd. Aan de invoering van enkele complexe maatregelen wordt thans nog verder gewerkt.

Hoofdstuk 8. Aanbevelingen[44]

1. Integratie/Samengaan van de regelingen
De MIA en de VAMIL groeien qua objecten (bedrijfsmiddelen) en subjecten (gebruikers) naar elkaar toe. Een dergelijke ontwikkeling roept de vraag op of er efficiency winst is te realiseren door een verdere integratie bijvoorbeeld op procedureel vlak. Het verdient daarom aanbeveling om te onderzoeken of een samengaan of integratie of varianten daarvan tot verdere efficiency kunnen leiden. Hierbij zou een sterkte/zwakteanalyse van het huidige systeem gezet moeten worden tegenover een sterkte/zwakte analyse van een nieuw systeem. Bij die analyse zouden onder meer de volgende elementen gewogen moeten worden:

- Sterkte en zwakte van de afzonderlijke regelingen door verschil in systematiek en de mogelijkheid die sterktes te behouden.
- Systeemeenvoud: een gecombineerde regeling is mogelijk (administratief) eenvoudiger.
- De verhouding tussen het investeringsvolume en de lasten voor de overheid.
- Mogelijkheid om desgewenst gangbare bedrijfsmiddelen te stimuleren.
- Flexibiliteit ten aanzien van aanpassingen aan beleidsmatige veranderingen.
- Flexibiliteit ten aanzien van technologische veranderingen.
- Flexibiliteit in steunniveau voor verschillende bedrijfsmiddelen.
- Doelgroep moet overeenstemmen met gewenste doelgroep.
- Moment waarop de ondernemer steun ontvangt.
- Budgetbewaking.
- Uitvoeringslasten.
- EU mededingingsbeleid: Een nieuwe regeling kan mogelijk kritisch worden bezien ten aanzien van de volgende onderdelen:
    - eis van tijdelijkheid van de regeling,
    - flexibiliteit van steunniveau,
    - stimuleren van gangbare bedrijfsmiddelen.

2. Sluiting van de regelingen
In de evaluatieperiode vond er tweemaal een sluiting plaats. In beide gevallen werd het sluiten afgeroepen door een zeer sterke anticipatie. Zowel het gemiddelde projectbedrag als het aantal projecten nam in een korte periode zeer snel en omvangrijk toe zodat een directe budgetoverschrijding dreigde. Het is waarschijnlijk dat de anticipatie de sluiting opriep. Er was r een snelle en buitengewoon omvangrijke groei van het aantal meldingen dat aanleiding gaf tot ingrijpen. De snelle groei kwam door de verwachting dat er "gesloten" zou worden.

- Het verdient aanbeveling om anticipatie zoveel mogelijk te voorkomen en te dempen. Een instructie gericht tot medewerkers en voorlichters kan hier mogelijk een bijdrage aan leveren. Hiertoe dienen afspraken te worden gemaakt over de wijze waarop over budgetuitputting wordt gecommuniceerd.

Na de budgetoverschrijding is de bewakingssystematiek aangepast. Er vindt bovendien een verevening over de jaren plaats. Onderschrijdingen en overschrijdingen compenseren elkaar meerjarig. Met deze aanpak wordt een mogelijke budgetoverschrijding gespreid over enkele jaren opgevangen en hierdoor wordt een tussentijdse sluiting in beginsel voorkomen. Alleen in het onverhoopte geval dat zich toch gedurende het jaar een zeer omvangrijke budgetoverschrijding dreigt voor te doen, kan een tussentijdse sluiting nog aan de orde komen. In de latere jaren van de geëvalueerde periode is er sprake geweest van een onderuitputting van het budget (mogelijk mede in samenhang met de economische crisis). Een verdere optimalisatie van de monitoring die gebruikt wordt voor budgetbewaking kan een verdere verbetering opleveren en zowel onderuitputtingen als overschrijdingen beperken. Enige vorm van onderuitputting is niet onwenselijk om eventuele toekomstige overschrijdingen op te vangen mits dit niet resulteert in een structurele onderuitputting.

[44] In de Agenda Duurzaamheid zegt het kabinet toe maatschappelijke partijen te ondersteunen bij de realisatie van innovatie en duurzame bedrijvigheid: "*Die ondersteuning krijgt gestalte door …… het waar nodig slimmer maken van financiële en fiscale instrumenten"*. De hier gegeven aanbevelingen bieden hiervoor een aantal suggesties.

Een analyse van de claims levert aangrijpingspunten op voor een optimalisatie van de monitoring ten behoeve van de budgetbewaking. De budgetoverschrijding is veroorzaakt door een sterke en snelle toename van de investeringen in enkele categorieën.

- Een beter sturingsmodel kan worden gerealiseerd door de top tiencategorieën nog beter in de loop van het jaar te volgen. Deze monitoring kan een beter inzicht geven in de aard van de ontwikkelingen. Zo kunnen conjuncturele ontwikkelingen worden onderscheiden van ontwikkelingen binnen specifieke categorieën bedrijfsmiddelen. Dit levert extra sturingsinformatie op.
- De extra monitoring van de top tien-categorieën zou ook vroegtijdig inzicht kunnen geven in dreigende overschrijdingen en onderuitputtingen. Dit vroegtijdig inzicht kan eventueel genuanceerd ingrijpen mogelijk maken. Echter hier moet terughoudend mee worden omgegaan. Voor de ondernemer is een stabiele lijst gedurende het jaar de meest wenselijke situatie.
- Monitoring van deze groep levert ook extra informatie op die voor sturing en invulling van de instrumenten aan het begin van het jaar van belang is, zodat mogelijke onderschrijdingen en overschrijdingen zoveel mogelijk in balans zijn gecombineerd met een stabiele Milieulijst binnen het jaar.
- Wanneer onverhoopt toch sprake is van een zeer omvangrijke budgetoverschrijding die resulteert in een sluiting, is het nodig de Milieulijst en/of het aftrekpercentage aan te passen, omdat door verschuiving/uitstel van investeringen een herhaling van budgetoverschrijding voor de hand ligt. Eveneens kunnen bij omvangrijke onderuitputting maatregelen overwogen worden.
- Het geoptimaliseerde systeem kan eveneens vroegtijdig managementinformatie leveren voor andere doelen dan budgetbeheersing. Bijvoorbeeld voor het voorkomen van onevenwichtige besteding van de middelen voor of sturing op milieuprioriteit, of gegevens over snel veranderende marktontwikkelingen.

3 Budgettaire derving

Het gehanteerde model voor de berekening van de realisatie van de daadwerkelijke belastingderving door de faciliteiten berust op een aantal uitgangspunten. Het wordt aanbevolen om de uitgangspunten voor het model periodiek te toetsen aan de praktijk.

4. Aansluiting bij het actuele milieubeleid

In de Duurzaamheidsagenda worden grondstoffen en duurzame productieketens als eerste speerpunt gegeven. Zoals in deze agenda wordt uitgewerkt zijn bij de implementatie van dat speerpunt vooral grondstofbesparing door duurzame ketens, door ecodesign van producten en door ecoproducten (o.a. keurmerkproducten) van belang.
De huidige regelingen richten zich primair op de emissiereducties, directe grondstofbesparing en grondstofbesparing door hergebruik. Er is in de Milieulijst slechts beperkt aandacht voor productketens en producten. Dit is mogelijk historisch te verklaren, maar kan ook samenhangen met de aard van de regelingen. Het wordt aanbevolen om, binnen de randvoorwaarden van het budget en binnen de wettelijke kaders en met inachtneming van effectiviteit en efficiency, de volgende maatregelen te overwegen:

- Teneinde nog beter aan te sluiten bij de ontwikkeling zoals geschetst in de Duurzaamheidsagenda en bij het toekomstige milieubeleid is het zinvol nader te onderzoeken op welke wijze meer door middel van "duurzame producten c.q. productie daarvan" ook in de toekomst aansluiting bij het beleid te realiseren is. De ingezette aansluiting bij keurmerkproducten zou verder vorm gegeven kunnen worden.
- De aansluiting bij de milieuprioriteiten (speerpunten) zou verzekerd kunnen worden door het overwegen van een aantal maatregelen zoals die zijn opgesomd in paragraaf 6.9 van de bijlage. Het betreft:
    - Maatregelen nemen om het aantal voorstellen dat gericht is op investeringen die bijdragen aan de realisatie van de beleidsprioriteiten te laten toenemen.
    - Prioriteren van bedrijfsmiddelen die op speerpunten zijn gericht.
    - Aandacht geven aan verbreding van de omschrijving ten gunste van speerpunten.

- Sterkte van stimulans (steunniveau) eventueel verhogen bij investeringen in bedrijfsmiddelen die gericht zijn op de speerpunten.

De maatregelen ter verbetering van de aansluiting bij het actuele milieubeleid dienen te worden genomen binnen de beschikbare budgettaire ruimte en de wettelijke kaders. De financiële consequenties dienen vooraf duidelijk te zijn en te passen binnen de budgettaire ruimte.

5. Kwaliteit Milieulijst
De Milieulijst is een belangrijk onderdeel van de regelingen. Het is aan te bevelen aandacht te blijven houden voor de kwaliteit van die Milieulijst. Dat kan met in achtneming van de budgettaire en wettelijke grenzen op de volgende wijze:

- Analyseer periodiek "de winkeldochters". Benader in het kader daarvan de indiener van wijzigingsvoorstellen voor de Milieulijst indien investeringen in de voorgestelde bedrijfsmiddelen na een bepaalde periode achterwege blijven.
- Analyseer de lijst periodiek op de marktpositie van de bedrijfsmiddelen.
- Handhaaf de goede actualisatie van de Milieulijst, zodat innovatieve technieken gestimuleerd worden.
- Handhaaf de consistentie in omschrijvingen, hetgeen onduidelijkheid bij marktpartijen tegengaat.
- Handhaaf de balans tussen vernieuwing (die leidt tot de nodige actualisatie) en wijziging (die aanleiding is tot onzekerheid voor ondernemers).
- Handhaaf de onderverdeling van de Milieulijst in duidelijke en toegankelijke hoofdstukken.
- Handhaaf het maken van ramingen van de mate van gebruik en de kosten van de bedrijfsmiddelen op de milieulijst zodat inzicht wordt verkregen in de budgettaire consequenties, zodat overschrijdingen in de budgetten zoveel mogelijk worden voorkomen

6. Marktpositie bedrijfsmiddelen
De regelingen varen over het algemeen "scherp aan de wind" wat betreft de marktpositie van de bedrijfsmiddelen. Toch is het waarschijnlijk mogelijk om bij het invullen van de ruimte die dit criterium geeft bedrijfsmiddelen te stimuleren die vanuit het milieubeleid waardevoller zijn. Het betreft immers bedrijfsmiddelen die al een iets bredere markt hebben veroverd en dus meer "bewezen" zijn.

- Onderzoek de mogelijkheden om, met in achtneming van budgettaire grenzen en wettelijke normen, meer technieken, die in de marktverbredingsfase zitten (of eventueel gangbare fase) en een grote milieuverdienste hebben, in de MIA op te nemen.

7. Breedte van het gebruik van de regelingen
Het verdient aanbeveling de toepassing van de regelingen, binnen de budgettaire grenzen van de regelingen, te verbreden door meer toepassingen in andere sectoren dan land- en tuinbouw op te nemen. De ingezette ontwikkeling naar meer gebruik door de industrie dient te worden voortgezet. Deze verbredingen kunnen alleen worden ingezet wanneer daarbij rekening wordt gehouden met het beschikbare budget. Bedrijfstakanalyses kunnen bij de verbreding een goed middel zijn. Inzet van het beschikbare netwerk van departementen en Agentschap NL kan hierbij ondersteunend werken.

8. Digitale investeringsmeldingen (E-meldingen), digitalisering en lastenverlaging
De nieuwe E-meldingsprocedure voor indiening van investeringen zou tussentijds geëvalueerd moeten worden. Het verdient aanbeveling hier niet mee te wachten totdat over een aantal jaren een volgende integrale evaluatie van de regelingen plaats zal vinden.

- In deze tussentijdse evaluatie dient de ervaring van de melders, de beoordelaars en de Belastingdienst mee te wegen.

- Met name dient men ook na te gaan of het verdwijnen van de betrokkenheid van het bureau IRWA[45] uit de procedure niet tot verminderde betrouwbaarheid (en snelheid) van de budgetbewakingprocedure leidt.
- Tevens zou men na moeten gaan in hoeverre de nieuwe procedure mogelijkheden biedt de controlemethoden te optimaliseren.
- Bovendien zou men moeten nagaan in hoeverre de E-melding verder uit te bouwen is. Onderzoek dan of verdere procedures en correspondentie met ondernemers via gebruikersvriendelijke elektronische weg uit te voeren zijn.
- Bij de "evaluatie" van het E-melden dient tevens de bescherming van de vertrouwelijkheid van de gegevens te worden getoetst.
- In deze tussentijdse evaluatie dient eveneens een klanttevredenheidonderzoek te worden opgenomen. Dit onderzoek dient niet te zijn beperkt tot de E-meldingsprocedure.
- Tenslotte zou die "evaluatie" benut kunnen worden om het niveau van de administratieve lasten te bepalen. Tevens kunnen de mogelijkheden tot verlaging ervan de administratieve lasten (door verdere digitalisering) zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid (in casu Agentschap NL en de Belastingdienst), te onderzoeken. Hierdoor zou de reeds ingezette weg tot lastenverlaging verder worden ondersteund.

9. Integriteitrisico's

Bij het opstellen van de Milieulijst dient er aandacht te blijven voor integriteitrisico's. De huidige maatregelen bieden voldoende garantie maar moeten gerespecteerd blijven:

- Handhaaf dat bij het opstellen van de Milieulijst de toetsing door meerdere medewerkers onafhankelijk van elkaar geschiedt.
- Handhaaf zo veel mogelijk objectieve criteria voor het toetsen van bedrijfsmiddelen bij het opstellen van de Milieulijst.
- Handhaaf dat de lijstvoorstellen uiteindelijk voorgelegd worden aan de beleidsafdelingen van alle betrokken departementen.
- Handhaaf de externe toetsing van de meerkosten van de bedrijfsmiddelen ten behoeve van de EU, ook indien het EU-beleid op dit punt zou veranderen.
- Handhaaf dat de voorstellen eveneens worden voorgelegd aan het Ministerie van Financiën in verband met de budgettaire verantwoordelijkheid.

10. Adviezen en informatie-uitwisseling met de Belastingdienst

Het op elektronische wijze adviseren en informeren van de Belastingdienst moet door de betrokken departementen en diensten worden nagestreefd.

11. Uitvoering

De selecte en aselecte steekproef die door Agentschap NL wordt gebruikt en die de effectiviteit van de controle bepaalt, moet periodiek getoetst worden aan de actualiteit.

[45] Bureau investeringsregelingen en willekeurige afschrijving, een onderdeel van de Belastingdienst.

BIJLAGE: "Werkrapport"

Ministerie IenM

Evaluatie MIA en VAMIL

UITGEBREIDE RAPPORTAGE

2005-2010

Hoofdstuk 1. Inleiding

De MIA en de VAMIL vormen een onderdeel van het instrumentarium voor de bevordering van de toepassing van milieu relevante technologie. Deze instrumenten moeten bijdragen aan de marktintroductie en disseminatie (=verbreding van de toepassing) van milieurelevante technologie[46].

Bij de evaluatie is een omvangrijke analyse gemaakt van diverse aspecten van de regelingen. Veel van de resultaten zijn gedetailleerd beschreven (bijvoorbeeld de wijze waarop eisen kunnen worden opgenomen op de Milieulijst en de uitvoeringspraktijk). Deze detaillering is voor de praktische invulling van de regelingen van belang. Voor een goed begrip van de resultaten van de evaluatie is een dergelijke detaillering echter niet nodig. Gelet op de omvang van de uitgebreide analyses is besloten om deze "werkrapportversie" van de evaluatie als bijlage op te nemen. Het hoofdrapport is minder gedetailleerde en bevat de hoofdlijnen van de evaluatieresultaten.

Voor het realiseren van milieudoelstellingen en het versterken van het duurzaam concurrentievermogen speelt milieu-innovatie een cruciale rol. De vooruitgang op thema's zoals efficiënt grondstofgebruik, ontwikkeling van biobased economy, verduurzamen van voedselsystemen en van water- en landgebruik en emissiereductie van fijnstof is grotendeels toe te schrijven aan vernieuwingen van de in Nederland toegepaste milieutechnologie. Daarnaast draagt milieu-innovatie bij aan een sterkere concurrentiepositie en een groter verdienvermogen voor het Nederlandse bedrijfsleven[47].
Het Kabinet en de Europese Unie hebben het belang van innovatie voor de toekomst herhaaldelijk aangegeven[48] [49]. Ook de OESO heeft het belang van innovatie voor een duurzame ontwikkeling benadrukt[50]. Met de MIA (Milieu-investeringsaftrek) en de VAMIL (Willekeurige afschrijving Milieu-investeringen) stimuleert de overheid het bedrijfsleven om te investeren in milieu-innovatie[51]. Hiermee wordt beoogd bij te dragen aan de vooruitgang op de genoemde milieuthema's. Ook worden de economische kansen van die vooruitgang benut.

Deze evaluatie is gericht op de analyse van de effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid van deze twee instrumenten. In hoofdstuk 2 wordt de doelstelling van deze evaluatie beschreven en worden de doelstellingen van deze twee instrumenten toegelicht. Teneinde de juiste aangrijpingspunten en criteria voor de evaluatie te ontwikkelen is eveneens een analyse verricht van de context waarin de regelingen tot stand zijn gekomen en opereren (hoofdstuk 3).

In hoofdstuk 4 wordt de probleemstelling voor de evaluatie gegeven en wordt die vertaald in concrete vragen die als uitgangspunt voor de evaluatie dienden. Tevens wordt daar de aanpak beschreven voor de selectie van de te beantwoorden vragen en voor de beantwoording daarvan. Hoofdstuk 5 bevat de analyses en de conclusies van de economische analyses van de vorige evaluatie.

---

[46] Onder **milieutechnologie** wordt verstaan technologie die primair strekt tot verbetering van het milieu. **Milieu relevante technologie/milieuvriendelijke technologie** is een breed begrip. Hieronder wordt eveneens verstaan technologie die op zich niet gericht is op preventie of beperken van ongewenste negatieve milieueffecten maar ten opzichte van gangbare alternatieven een positief effect heeft. Zo kan een vrachtwagen met lage NOx uitstoot een milieu relevant bedrijfsmiddel zijn. Overigens behoeft milieuvriendelijke technologie niet "nieuw" te zijn.

[47] Het milieubeleid (en dus ook MIA\Vamil) is steeds meer gericht op drie onderwerpen: directe bijdrage aan het verdienvermogen van de Nederlandse economie (zoals bijvoorbeeld door grondstoffenbesparing), opheffen van belemmeringen voor dat verdienvermogen (bijvoorbeeld fijn-stof emissies die via EU-normen nieuwe bedrijventerreinen verhinderen) en onderwerpen waar Nederland nog inspanning moet doen om te voldoen aan de EU-normen (zoals bijvoorbeeld enkele luchtnormen)

[48] Roadmap to a Resource Efficient Europe. http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/pdf/com2011_571.pdf

[49] Routekaart naar een klimaatneutrale en veerkrachtige economie in 2050.

[50] Towards Green Growth Strategy; (Hyperlink: http://www.oecd.org/dataoecd/41/0/47984030.pdf)

[51] Onder **innovatie** wordt in dit rapport verstaan een daadwerkelijke voortgaande verbetering van structuren, systemen, organisaties, productiemiddelen, producten, processen en methoden, welke gebaseerd zijn op onderzoek en ontwikkeling.

De realisatiegegevens van de te evalueren periode worden uitvoerig besproken in hoofdstuk 6. Op basis van deze gegevens worden de daar relevante vragen beantwoord. Tevens worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Hetzelfde geschiedt in hoofdstuk 7 maar dan niet uitsluitend op grond van de realisaties maar ook op grond van de kenmerken van bedrijfsmiddelen op de Milieulijst gekoppeld aan die realisatie. Het betreft de marktbelemmeringen in de vorm van meerkosten, de milieu-impact en de marktpositie van de technologie.

De uitvoeringskosten en overige aspecten die samenhangen met de uitvoering worden besproken in hoofdstuk 8.

Omdat het hier een evaluatie betreft die volgt op een reeks eerdere evaluaties, is specifiek stil gestaan bij de wijze waarop in de afgelopen periode is omgegaan met de aanbevelingen van die eerdere evaluaties. In de hoofdstukken waar die aanbevelingen relevant waren zijn ze eveneens aan bod gekomen, maar uiteindelijk zijn de eerdere aanbevelingen en de respons daarop gebundeld in hoofdstuk 9.

Hoofdstuk 10 geeft informatie over de organisatorische aspecten van de uitvoering.

Hoofdstuk 2. Doelstelling van de evaluatie en van het milieutechnologie-instrumentarium

2.1 INLEIDING

Beleidsinstrumenten worden ingevoerd om bepaalde doelen in de maatschappij te realiseren. Periodiek dient te worden getoetst of die doelen nog voldoende prioritair zijn, of de instrumenten ingezet worden conform de opzet en of ze effectief en efficiënt zijn. De toetsing of de doelen nog prioritair zijn is een politieke afweging die buiten een evaluatie als deze valt. In een evaluatie wordt slechts getoetst of de instrumenten worden ingezet conform de opzet en of deze effectief en efficiënt zijn.

In dit hoofdstuk wordt allereerst de doelstelling van de evaluatie in algemene zin weergegeven. Daarna wordt dit eveneens gedaan voor het fiscale milieutechnologisch instrumentarium. Vervolgens worden aan de hand van de wetsgeschiedenis en van de context de doelstellingen van de afzonderlijke regelingen uitgewerkt.

2.2 DOELSTELLING VAN DE EVALUATIE

Het Ministerie van Financiën monitort in nauwe samenwerking met de beleidsdepartementen of uitgaven adequaat en tijdig worden geëvalueerd. De regels voor de toetsing zijn neergelegd in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE). De RPE is tegenwoordig opgenomen in de Rijksbegrotingvoorschriften. In het belastinguitgavenoverzicht in de Miljoenennota (bijlage 5 van deze nota) kan vervolgens aandacht worden besteed aan de conclusies en eventuele beleidsconsequenties van de uitgevoerde evaluaties. De belastinguitgaven vallen onder het inkomstenkader van de begroting. Hiervoor is het Ministerie van Financiën in budgettaire zin verantwoordelijk.

De primaire verantwoordelijkheid van de evaluatie van deze belastinguitgave ligt bij het Departement van Infrastructuur en Milieu dat verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarop de beleidsdoelstellingen van de belastinguitgaven betrekking hebben. Vanwege de nauw verwante rollen van de MIA en de VAMIL in het stimuleren van de toepassing van milieuvriendelijke technologie is er voor gekozen deze beleidsinstrumenten samen te evalueren. Ook tussen MIA/VAMIL en de faciliteit Groen Beleggen (de Groenregeling) is een verwantschap zij het dat die aanmerkelijk minder is dan tussen de MIA en de VAMIL onderling. Er is bewust voor gekozen om Groen Beleggen niet in dit evaluatietraject op te nemen. De recente wijzigingen in Groen Beleggen (inhoudende een grondige wijziging van grondslag en steunniveau) zijn dermate ingrijpend dat een ex-post evaluatie slechts conclusies zou opleveren die een beperkte waarde hebben voor de toekomstige faciliteit. De keuze voor het samen evalueren van de MIA en de VAMIL neemt niet weg dat expliciet gekeken is naar de kenmerken en doelen van de afzonderlijke instrumenten.

Zoals door de Minister van Financiën bij brief van 30 juni 2010 is medegedeeld, dient deze evaluatie van de belastinguitgaven MIA en VAMIL als bouwsteen voor de integrale beleidsdoorlichting op beleidsartikelniveau (artikel 3.4 van de begroting van IenM)[52].

De evaluatie van de MIA/VAMIL dient drie doelen:

- Allereerst wordt weergegeven wat er in het kader van de regelingen is gerealiseerd, kortom waar de middelen aan zijn besteed en wat daarmee is bereikt (effecten).
- Bovendien is er het onderzoek of de verrichte belastinguitgaven zijn besteed op een efficiënte en rechtmatige[53] wijze.
- Tenslotte dient de evaluatie informatie en aanbevelingen te verschaffen voor verdere optimalisatie van de beleidsinstrumenten.

[52] Kamerstuk nummer 31935, nr. 6) *"dat een beleidsdoorlichting als syntheseonderzoek gebruik maakt van alle (deel)onderzoeken naar de doelmatige besteding van de ingezette middelen op een beleidsterrein, waaronder de evaluaties van de belastinguitgaven"*

[53] De toetsing van de rechtmatigheid betreft alleen de fase van uitvoering door Agentschap NL en niet de fase uitgevoerd door de Belastingdienst.

2.3 DOELSTELLING VAN HET MILIEUTECHNOLOGIE-INSTRUMENTARIUM

Het milieubeleid is er op gericht om de ontwikkeling in de samenleving te laten verlopen onder omstandigheden die voldoende ruimte bieden voor welvaart van deze en komende generaties onder acceptabele consequenties voor de natuur, het milieu en de veiligheid van deze en van de komende generaties. Milieurelevante innovatie is essentieel voor de realisatie van de doelstellingen van dat beleid. Het milieutechnologie-instrumentarium van de overheid strekt er toe milieurelevante innovatie te bevorderen, en waar nodig richting te geven om de bovengenoemde doelstelling van het milieubeleid te kunnen realiseren.

Doelstellingen van de MIA en de VAMIL

MIA en VAMIL

De VAMIL is sinds 1991 van kracht. In 2000 kwam de MIA tot stand. Ondernemers die investeren in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen, kunnen hun belastbaar inkomen dankzij deze fiscale regelingen verlagen. De MIA en de VAMIL zijn twee verschillende wettelijke regelingen, die overeenkomsten kennen in hun werking ten opzichte van bepaalde milieuvriendelijke technologie, zodat ze elkaar kunnen versterken. MIA is een aftrekregeling. De ondernemer mag een percentage van het investeringsbedrag (15, 30 of 40 procent[54]) extra van zijn belastbare winst aftrekken. De VAMIL is een fiscale faciliteit, waarbij de ondernemer zelf mag beslissen wanneer hij een milieuvriendelijk bedrijfsmiddel afschrijft. Dit biedt een liquiditeit- en rentevoordeel. Beide regelingen bestaan naast elkaar, maar lopen veelal nadrukkelijk samen door het gebruik van één gecombineerde Milieulijst (limitatieve lijst met een opsomming van milieuvriendelijke technologie die in aanmerking komt voor de faciliteiten). De ondernemer mag beide regelingen veelal gelijktijdig gebruiken. Via de VAMIL bevordert de overheid de marktintroductie van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen die nog niet gangbaar zijn. De MIA stimuleert milieu-investeringen in bredere zin (eventueel ook gangbare bedrijfsmiddelen) of geeft een extra fiscale bijdrage voor de marktintroductie van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen. De VAMIL is een instrument dat voor de ondernemer primair een liquiditeitseffect en een rente-effect heeft. De MIA heeft primair een kostenverlagend effect op de investeringslasten. Een ander belangrijk verschil tussen de beide faciliteiten is dat de MIA door zijn opzet meer mogelijkheden heeft om variatie in de omvang van de prikkel aan te brengen dan de VAMIL.

De regelingen richten zich op ondernemers die zich in een fiscale winstpositie bevinden. Indien er geen winst is kan toch door specifieke mechanismen (Carry back en Carry forward) verrekend worden met perioden waarin wel sprake was van een winstpositie. De effectuering van de regelingen ligt op ongeveer 95%.

De omvang van de financiële prikkel van de MIA en de VAMIL is ten opzichte van de totale omvang van de investeringen beperkt[55]. De MIA en de VAMIL zijn er dan ook niet zozeer op gericht om het totale investeringsvolume te laten toenemen, maar veeleer probeert men met de faciliteiten invloed uit te oefenen op de richting van investeringsbeslissingen. Het fiscale instrumentarium stimuleert een ondernemer om het milieuvriendelijke alternatief te kiezen. Een voorbeeld kan dit toelichten. Een transportondernemer wordt door de regelingen niet aangespoord een vrachtwagen te kopen, maar indien hij voornemens is een vrachtwagen te kopen, wordt hij door deze fiscale instrumenten aangespoord te investeren in een variant die minder negatieve milieueffecten heeft.

Doelstelling van de VAMIL

In de Wet inkomstenbelasting 2001 en in de toelichting op de VAMIL regeling zoals die jaarlijks bij wijziging van de Milieulijst wordt gepubliceerd, wordt de doelstelling als volgt geformuleerd:
Wet inkomstenbelasting 2001
Artikel 3.31. Willekeurige afschrijving

[54] Percentages geldend gedurende de te evalueren periode. Deze percentages zijn inmiddels aangepast.
[55] Voor de tien types bedrijfsmiddelen waarin in de te evalueren periode het meest werd geïnvesteerd, bedroeg de bijdrage vanuit de regelingen 5-14% van de totale investeringslasten.

1. De aanschaffing- of voortbrengingskosten van bedrijfsmiddelen die zijn aangewezen als bedrijfsmiddelen die in het belang zijn van de bescherming van het Nederlandse milieu (milieubedrijfsmiddelen) kunnen door de belastingplichtige [56]willekeurig worden afgeschreven. Artikel 3.30a, eerste lid, vindt hierbij geen toepassing.

3. Als milieubedrijfsmiddelen kunnen uitsluitend worden aangewezen bedrijfsmiddelen die in Nederland nog niet gangbaar zijn, niet eerder zijn gebruikt en er in belangrijke mate toe kunnen bijdragen dat de nadelige gevolgen voor het Nederlandse milieu van menselijke activiteiten – daaronder begrepen het verbruik van grondstoffen – in de vorm van verontreiniging, aantasting of uitputting worden voorkomen, beperkt of ongedaan gemaakt.

Toelichting VAMIL-regeling (publicatie 2004)

"Met het instrument willekeurige afschrijving (in het algemeen bekend als VAMIL-regeling: vrije afschrijving milieu-investeringen) worden investeringen in bedrijfsmiddelen die in het belang zijn van de bescherming van het Nederlandse milieu fiscaal gestimuleerd. Het gaat hierbij om niet gangbare bedrijfsmiddelen, waarvan de marktintroductie door deze regeling ondersteund wordt. ……. Met de onderhavige regeling wordt beoogd het gebruik van producten met bepaalde kenmerken te stimuleren. Er kan daardoor, gerechtvaardigd door het belang van de bescherming van het milieu, enige invloed uitgaan op het productenverkeer. Er wordt daarbij overigens geen onderscheid gemaakt tussen Nederlandse producten en geïmporteerde producten, zodat de regeling geen discriminatoire werking heeft……"

Het doel van de VAMIL is met andere woorden het stimuleren van de marktintroductie van milieuvriendelijke, <u>niet gangbare</u> bedrijfsmiddelen door de keuze van de investeerder te beïnvloeden richting het milieuvriendelijkere alternatief.

Doelstelling MIA
De doelstellingen van de MIA-regeling zijn weergegeven in de Wet inkomstenbelasting 2001 en in de toelichting bij de MIA-regeling zoals die bij wijzigingen van de Milieulijst jaarlijks wordt gepubliceerd.

Wet inkomstenbelasting 2001
Artikel 3.42a. Milieu-investeringsaftrek
1. Indien in een kalenderjaar in een onderneming die de ondernemer voor eigen rekening drijft, wordt geïnvesteerd in niet eerder gebruikte bedrijfsmiddelen die zijn aangewezen als milieu-investeringen, en de ondernemer daarvoor bij de aangifte kiest, wordt een in het derde lid aangewezen percentage van het bedrag aan milieu-investeringen in de onderscheiden categorieën ten laste gebracht van de winst over dat jaar (milieu-investeringsaftrek).

2. Milieu-investeringen zijn investeringen, behorend tot categorie I, II respectievelijk III, die door Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in overeenstemming met Onze Minister en na overleg met Onze Minister van Economische Zaken en Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij ministeriële regeling zijn aangewezen in het belang van de bescherming van het Nederlandse milieu.

4. Onder de aanschaffing- of voortbrengingskosten ter zake van een milieu-investering als bedoeld in het eerste lid, worden, indien de ondernemer daarvoor bij de aangifte kiest, tevens begrepen de kosten van een advies ter zake van:

> *a. vermindering van emissies, veroorzaakt door bestaande en toekomstige activiteiten in een door de onderneming beheerd, bestaand object;*

[56] Volgens de thans vigerende tekst is de willekeurige afschrijving beperkt tot 75% van het investeringsbedrag.

b. het ontwikkelen en aanpassen van processen en producten die leiden tot een vermindering van de belasting van het milieu; mits dat advies op de aangewezen investering of mede op de aangewezen investering betrekking heeft en voldoet aan bij ministeriële regeling te stellen eisen.

5. Het vierde lid is slechts van toepassing indien het advies betrekking heeft op een kleine of middelgrote onderneming als bedoeld in bijlage I van Verordening EG nr. 70/2001.

Toelichting MIA-regeling:

Met het instrument milieu-investeringsaftrek worden investeringen in bedrijfsmiddelen die in het belang zijn van de bescherming van het Nederlandse milieu fiscaal gestimuleerd. ……. Met de onderhavige regeling wordt beoogd het gebruik van producten met bepaalde kenmerken te stimuleren. Er kan daardoor, gerechtvaardigd door het belang van de bescherming van het milieu, enige invloed uitgaan op het productenverkeer. Er wordt daarbij overigens geen onderscheid gemaakt tussen Nederlandse producten en geïmporteerde producten, zodat de regeling geen discriminatoire werking heeft.

Het doel van MIA is met andere woorden het stimuleren van investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen door de keuze van de investeerder te beïnvloeden richting het milieuvriendelijkere alternatief.

Overige doelstellingen MIA en VAMIL

Vergroeningsmaatregelen: terugsluis
Naast de eerder genoemde doelen van MIA en VAMIL die direct gericht zijn op het stimuleren van de investeringen in het milieuvriendelijke alternatief is in de wetsgeschiedenis (zie hiervoor bijvoorbeeld de Belastingplannen 1999, 2000 en 2005) nog een aantal overige doelstellingen geformuleerd. Relevant hierbij is het neutraliseren van de negatieve effecten van de vergroening van het belastingstelsel. Bij de introductie van de vergroeningsmaatregelen was het niet het doel om tot een verhoging van de overheidsinkomsten of tot een lastenverzwaring te komen doch een verschuiving van belastingen te realiseren. Het doel impliceerde zowel op overheidsniveau als op ondernemersniveau kostenneutraliteit. De terugsluis- en heffingsdemping is eveneens door middel van MIA en VAMIL geschied. Voor de evaluatie is geen onderzoek verricht naar de realisatie van deze doelstelling.

Crisismaatregelen
Naar aanleiding van de terugval van investeringen ten gevolge van de economische crisis is door de regering een complex van maatregelen gerealiseerd. Een van deze maatregelen was de invoering van een extra hoog tarief binnen de MIA. Het doel van de maatregel was het investeringsniveau op een hoger niveau te brengen. De tijdelijke maatregel is per 1 januari 2011 afgeschaft. In deze evaluatie wordt bij de weergave van de gegevens nader ingegaan op de invloed van deze maatregel op de meldingen, maar de crisismaatregel is als zodanig niet een afzonderlijk onderwerp van evaluatie geweest. Hier is onder meer voor gekozen omdat het voorliggende onderzoek geen betrekking heeft op de periode na de crisismaatregelen en juist die periode voor het meten van de effecten van de crisismaatregel van belang is. De crisismaatregelen zullen wel het onderwerp zijn van een onderzoek dat in een ander kader wordt verricht.

Hoofdstuk 3. Achtergronden, context en mechanisme van MIA en VAMIL

3.1 INLEIDING

De beide regelingen staan in het beleid niet op zichzelf, maar vormen een onderdeel van een groot aantal maatregelen die er ieder op gericht zijn om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. In dit hoofdstuk worden die achtergronden belicht en wordt de samenhang tussen de diverse maatregelen aangegeven en de specifieke rol van MIA en VAMIL daarin. Allereerst wordt het belang van technologie in het milieubeleid geduid. Daarna wordt de specifieke rol van MIA/VAMIL belicht en worden de verschillen en de overeenkomsten tussen de regelingen besproken. Tenslotte wordt het mechanisme van de regelingen en de uitwerking hiervan in de verschillende vervolgstappen weergegeven.

3.2 BELANG VAN TECHNOLOGIE IN HET MILIEUBELEID

De ontwikkeling van welvaart geschiedt met een impact van kwalitatieve en kwantitatieve aard op grondstofvoorraden, ruimte, lucht, bodem, gezondheid, water, veiligheid, landschap, biodiversiteit, klimaat e.d. Omdat deze invloed negatief kan zijn, vormt die huidige welvaartontwikkeling allereerst een gevaar voor zichzelf en voor de toekomstige welvaartontwikkeling die immers van de kwaliteit en kwantiteit van die factoren afhangt. Het milieubeleid is er op gericht om de ontwikkeling in de samenleving te laten verlopen onder omstandigheden die voldoende ruimte bieden voor welvaart van de huidige en van de komende generaties onder acceptabele consequenties voor natuur, milieu en voor de levensvoorwaarden van die generaties.

De eventueel negatieve impact van het menselijk handelen kan door diverse factoren worden voorkomen of beperkt. In het recente verleden heeft technologische ontwikkeling een dominante rol gespeeld in de reductie van de milieuproblemen. Zo werd de waterproblematiek, luchtverontreiniging, afvalproblematiek e.d. sterk gereduceerd door inzet van technologische middelen. Ook in de toekomst zal een verbeterde technologie een condicio sine qua non zijn voor een beter milieu en voor de mogelijkheid om de gevolgen van het menselijk handelen binnen acceptabele consequenties te houden om zo ook in de toekomst welvaartontwikkeling mogelijk te maken. Het kabinet heeft bijvoorbeeld in de diverse beleidsstukken het belang van milieurelevante technologie voor een "veerkrachtige economie" aangegeven[57]. Ook binnen de Europese Unie wordt het belang van innovatie herhaaldelijk benadrukt[58]. Tenslotte heeft de OECD vanuit haar expertise het belang van innovatie voor een duurzame ontwikkeling aangegeven.[59]

Het belijden van technologische ontwikkeling als drijvende kracht voor het beperken van de negatieve impact van welvaartsgroei heeft tot consequentie gehad dat er sterke behoefte was aan instrumentarium om die technologische ontwikkeling te bevorderen. Het doel van het milieutechnologie-instrumentarium van de overheid is er op gericht om milieurelevante innovatie te bevorderen, en bovendien waar nodig richting te geven teneinde de bovengenoemde doelstelling van het milieubeleid te kunnen realiseren. Voor innovatie en milieu is het wenselijk dat bedrijven investeren in het (innovatieve) milieuvriendelijke alternatief. Niet alleen vanuit milieuoverwegingen is een dergelijke ontwikkeling gewenst. Ook economisch is dit wenselijk, omdat de economie op deze manier een modern en innovatief productieapparaat tot haar beschikking krijgt dat een laag grondstofgebruik en minimale verliezen in de vorm van emissies heeft. Hierdoor worden efficiënte en competitieve producties gerealiseerd. Bovendien blijven grondstoffen zoals water en bodem beschikbaar en gaan niet verloren voor economische doeleinden.

---

[57] Routekaart naar een klimaatneutrale en veerkrachtige economie in 2050. Ministerie van Iinfrastructuur en Milieu

[58] Roadmap to a Resource Efficient Europe. European Commission, COM (2011) 571. http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/pdf/com2011_571.pdf

[59] Towards Green Growth Strategy; http://www.oecd.org/dataoecd/41/0/47984030.pdf

3.3 PLAATS VAN MIA/VAMIL IN DE MILIEURELEVANTE TECHNOLOGIEKETEN

De innovatie in een milieugerichte technologie is een complex systeem met een aantal fasen waarbij per fase specifieke knelpunten en hindernissen opkomen. Hoewel innovatie op het gebied van milieugerichte technologie een iteratief proces is, wordt het vaak lineair gepresenteerd. Er kunnen twee hoofdfasen worden onderscheiden: de onderzoek- en ontwikkelingsfase en de marktfase[60]. Deze hoofdfasen kunnen opeenvolgend nader worden onderscheiden.

De ***onderzoek- en ontwikkelingsfase*** kan worden onderscheiden in:

1. fundamenteel onderzoek,
2. toegepast onderzoek,
3. ontwikkeling,
4. veldexperimenten,
5. demonstratie.

De ***marktfase*** kan nader worden onderscheiden in:

1. marktintroductie,
2. marktverbreding,
3. marktverzadiging,
4. vervangingsmarkt.

Ieder van de genoemde fasen heeft eigen belemmeringen en knelpunten. In de praktijk blijkt dat met name fase 1 en 2 van de marktfase een knelpunt vormen. Deze fasen worden wel de "valley of death[61]" genoemd, omdat juist daar veel innovatietrajecten stranden. Daar verlaat de technologie de beschermde ontwikkelingsfase en moet er daadwerkelijk in geïnvesteerd worden. Er wordt dus op dat moment aan de markt gevraagd om te investeren in nog niet gangbare technologische alternatieven. Investeren in het milieuvriendelijke nog niet gangbare alternatief is echter minder vanzelfsprekend dan investeren in een gangbaar bedrijfsmiddel. De situatie is dat er een minimale productie is die vanwege de beperkte omvang ook nog relatief duur is (geen economy of scale effect en ook nog geen leereffect dat vaak resulteert in verbetering van het systeem en een lagere kostprijs). De ontwikkelingskosten uit voorgaande fasen drukken bovendien in deze beginnende marktfase zwaar op de kostprijs. Daarnaast is het risico technisch en economisch groot. Tenslotte is er gebrek aan kennis over de bedrijfsmiddelen, hun prestaties, hun onderhoud en de bediening. Het kostenniveau van de bedrijfsmiddelen, het risicomijdende gedrag van ondernemers en de marktimperfecties ten aanzien van de milieu-impact leiden ertoe dat er voor de ondernemer in een aantal gevallen onvoldoende motieven aanwezig zijn om te kiezen voor het (innovatieve) milieuvriendelijke bedrijfsmiddel, terwijl dit maatschappelijk gezien wel wenselijk is. Dit is dan ook de reden dat vanaf 1991 faciliteiten zijn ontworpen (VAMIL in 1991, Groen Beleggen in 1995, EIA in 1997 en MIA in 2000) om de barrières voor het kiezen voor het milieuvriendelijke alternatief deels te verlagen en de ondernemer te stimuleren om voor het (innovatieve) milieuvriendelijke alternatief te kiezen.

De fiscale faciliteiten MIA en VAMIL richten zich op verschillende onderdelen van de technologieketen. Ze mikken vooral op het begin van de marktfase. De instrumenten richten zich dus niet op onderzoek en ontwikkeling van nieuwe technologieën, maar juist op de marktintroductie en marktverbreding van die nieuwe technologieën. Voor onderzoek en ontwikkeling zijn andere instrumenten beschikbaar. De MIA/VAMIL sluiten aan bij deze onderzoeksinstrumenten.

In de marktintroductie- en de marktverbredingsfase wordt de economische positie vaak verbeterd door technologische optimalisatie, economische optimalisatie en economy of scale effecten. Tevens wordt vaak de technologische betrouwbaarheid verbeterd en de "argwaandrempel" verlaagd. In de fase na de marktverbreding moeten de economische en technologische prestaties van de

[60] Coopers&Lybrand, Fiscale maatregelen ten behoeve van ontwikkeling en introductie van milieu- en energietechnologie, 1995.
[61] Zie bijvoorbeeld: European Commission: Bridging the Valley of Death, public support for commercialisation of Eco-innovation, May 2009. OECD: Policy Brief: Sustainable manufacturing and Eco-innovation.

bedrijfsmiddelen voldoende zijn om hun marktpositie te verdedigen zonder financiële ondersteuning. Ook worden de prestaties van de bedrijfsmiddelen dan opgenomen in de milieunormen en vergunningen. Het bedrijfsmiddel is dan gangbaar geworden en wordt de standaard. De standaard kan dan desnoods verplicht worden gesteld op basis van vergunningen, normen, richtlijnen, AMvB etc. De innovatiebevordering gaat dus in wezen door een streven naar een betere afstemming van vraag en aanbod. Door het beschikbaar maken van de technologie dragen de regelingen bij aan de kostenreductie van die technologie voor het bedrijfsleven op het moment dat die vanuit EU-beleid of nationaal beleid vereist wordt.

In een aantal gevallen kan het beste milieualternatief niet worden afgedwongen ook al is de technologie gangbaar (30% van de potentiële toepassing al heeft bereikt). Indien deze niet afdwingbare investeringen niet verricht worden vanuit economische of technologische achtergronden kan verdere stimulering in bepaalde gevallen gewenst zijn. Voor dergelijke investeringen die wenselijk zijn vanuit het milieubeleid kan de MIA worden aangewend. Deze faciliteit kan ook, indien er een marktpenetratie van meer dan 30% is, worden aangewend. Deze situatie zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen in de volgende situaties (voorbeelden niet geheel ontleend aan de evaluatie periode):

- Als EU beleid niet toestaat dat Nederland strengere normen oplegt omdat die belemmerend zijn voor de vrije markt van machines en werktuigen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij mobiele bronnen zoals vrachtwagens, mobiele werktuigen en dergelijke. Een voorbeeld is "het fijnstof knelpunt". Vanuit de EU-regels wordt enerzijds belemmerd dat de economische ontwikkeling op bepaalde plaatsen voort gaat. Anderzijds mag Nederland verhoogde normen voor emissies door voertuigen die het knelpunt mede veroorzaken, niet opleggen.
- Indien vanuit EU-handelsverkeerbeleid vrije handel van producten vereist is en Nederland geen aanvullende eisen mag stellen. Toch kan voor kwetsbare omstandigheden waarin de producten soms worden toegepast een beter product vereist zijn. Een voorbeeld is de biologisch afbreekbare olie bij mobiele machines. Lekkages in natuurgebieden of buiten (voldoende afgedichte) bedrijfsterreinen is onwenselijk voor de kwaliteit van het grondwater en het drinkwater dat hieruit wordt gewonnen.
- Indien in het verleden ondernemers gebouwd hebben met een geldige bouwvergunning en er thans lager emissies gewenst zouden zijn (bijvoorbeeld asbest en dergelijke). De ondernemer werkte bij de realisatie conform de regels. Men kan hem slechts aansporen en niet verplichten andere materialen toe te passen.
- Indien een bedrijf werkt met een geldige milieuvergunning doch (lokale) omstandigheden verdergaande maatregelen wensen. In die gevallen kan de vergunning zolang die geldig is niet tot strengere normen leiden.
- Indien een technologie om praktische redenen niet op te leggen is en uitvoering of controle en handhaving niet realiseerbaar zijn. Een voorbeeld (vanuit het verleden) hiervan is onkruidbestrijding. In een aantal situaties kan zowel chemische als mechnische bestrijding worden gebruikt. Het opleggen van mechanisch onkruidbestrijding is evenwel niet te realiseren omdat het niet mogelijk is al die situaties te preciseren. Bovendien omdat het strijdig zou zijn met het toelatingsbeleid. Het kan dus wenselijk zijn om de betreffende ondernemers met andere middelen dan regelgeving te stimuleren om meer mechanische onkruidbestrijding in te zetten.
- Een ander voorbeeld is een situatie waarin men een beperkt restant aan oude vervuilende bedrijfsmiddelen uit de markt wenst te halen. Een theoretisch voorbeeld zou kunnen zijn: vervangingsinvesteringen voor vrachtwagens ouder dan 12 jaar.

Omdat technologische ontwikkeling een dynamisch proces is, veranderen de te prefereren bedrijfsmiddelen in de loop der tijd. Wat vandaag goed is, wordt over enkele jaren ingehaald. De regelingen maken daarom gebruik van een lijst met aangewezen bedrijfsmiddelen (Milieulijst). Deze lijst geeft de mogelijkheid om flexibel in te spelen op wijzigingen in beleid en technologische ontwikkeling.

Resumerend richten de MIA en de VAMIL zich op de overbrugging van onderzoek- en ontwikklingsfase enerzijds en de fase waarin de technologie gangbaar is op de markt anderzijds omdat het milieuvriendelijke alternatief juist dan grote barrières ondervindt. De MIA kan ook voor de latere fase van marktverzadiging aangewend worden als het meer milieuvriendelijke alternatief niet afdwingbaar is of om andere redenen beleidsmatig gewenst is.

3.4 MECHANISMEN VAN DE MIA/VAMIL

De MIA en de VAMIL zijn gericht op marktintroductie en marktverbreding van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen. Het betreft bedrijfsmiddelen met een hogere milieuprestatie dan gangbare bedrijfsmiddelen. Deze nieuwe bedrijfsmiddelen zijn normaliter **duurder**[62]**,** en/ of hebben zich **nog niet in de markt bewezen** en /of zijn **nog onbekend**. Er is derhalve een terughoudende attitude in de markt. De willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL) biedt de ondernemers die investeren in het milieuvriendelijke alternatief de mogelijkheid om het bedrijfsmiddel "willekeurig" af te schrijven. In de praktijk schrijft de ondernemer vervroegd af. Hierdoor krijgt hij een rentevoordeel (en dus een direct financieel voordeel). Daar de rente voor ondernemers hoger is dan voor de Staat is dit voordeel voor de ondernemer groter dan de last voor de Staat. Daarnaast hebben de ondernemers door de versnelde afschrijving een cashflowvoordeel**,** waardoor er weer eerder geld beschikbaar is. Zo kan bijvoorbeeld de behoefte aan tussentijdse bancaire financiering voorkomen of beperkt worden. Tussentijdse bancaire financiering kan met name voor het MKB een knelpunt zijn[63].

Voor de IB-plichtige ondernemers (dit geldt voor veel MKB ondernemers zoals veel land- en tuinbouwondernemers) kan de optie voor "tariefsarbitrage" eveneens een positief effect hebben en hun investeringsgedrag beïnvloeden. De VAMIL biedt de IB-plichtige ondernemer de mogelijkheid om de afschrijving zodanig te verschuiven dat die valt in jaren waarin voor hem een relatief hoog belastingtarief van toepassing is. Voor de Vpb-plichtige ondernemers kan de tariefarbitrage soms ook toegepast worden maar het effect is daar over het algemeen aanmerkelijk minder.

De faciliteit MIA kan het effect van de VAMIL versterken als een sterkere prikkel gewenst is of het meerkostenniveau dit vereist. De faciliteit MIA geeft aanvullend financieel voordeel door middel van de investeringsaftrek. De hoogte van de investeringsaftrek is onder andere afhankelijk van de milieuvoordelen en de meerkosten van het milieuvriendelijke alternatief.

Om aan de doelstellingen te kunnen voldoen zijn de regelingen zeer flexibel in hun opzet. Zo kunnen mede door het jaarlijks opstellen van een nieuwe Milieulijst en aanpassing van de grondslag en het steunniveau de regeling flexibel worden aangepast aan veranderde beleidsprioriteiten, veranderde milieuprioriteiten, veranderde meerkosten, ontwikkelingen in technologie en budgettaire ontwikkelingen. Deze flexibiliteit is eveneens van belang gebleken bij de inzet als terugsluismechanisme bij heffingen en bij de crisismaatregelen (zie paragraaf 3.6).

Tenslotte biedt de jaarlijkse aangepaste Milieulijst een actueel overzicht van de nieuwe bedrijfsmiddelen die technologisch en qua milieuprestatie **bewezen technologie** zijn. Door middel van de publicatie van de lijst wordt voorts **bekendheid gegeven** aan de bedrijfsmiddelen.

[62] Indien de nieuwe hoogpresterende bedrijfsmiddelen goedkoper zijn, is er geen sprake van meerkosten en komen ze niet in aanmerking voor de faciliteiten. De markt zal dan zelf zijn werk doen.

[63] De regelingen richten zich op ondernemers die zich in een fiscale winstpositie bevinden. Indien er geen winst is kan toch door specifieke mechanismen (Carry back en Carry forward) verrekend worden met perioden waarin wel sprake was van een winstpositie. De effectuering van de regelingen ligt daardoor op ongeveer 95%.

HOE WERKEN DE REGELINGEN?

MIA

Stel er is geïnvesteerd in een bedrijfsmiddel dat voldoet aan de omschrijving van de Milieulijst en zowel onder de MIA als onder de VAMIL valt. Het bedrijfsmiddel heeft investeringslasten van € 100.000 en een afschrijvingstermijn van vijf jaar en geen restwaarde. Indien er een MIA investeringsaftrekpercentage van 30% is, dan betekent dit een aftrek van € 30.000 van het belastbare inkomen. De verminderde heffing is afhankelijk van het marginale belastingtarief. Stel dit is voor de betreffende ondernemer 25% dan levert dit een MIA-voordeel op van € 7.500. Indien er een ander MIA tarief van toepassing is (tijdens de te evalueren periode waren er tarieven van:15%, 30% en 40%) dan zal dit een ander resultaat opleveren.

VAMIL

Daarnaast valt in dit geval het bedrijfsmiddel onder de VAMIL. Bij een lineaire afschrijving zal de ondernemer per jaar € 20.000 afschrijven. Omdat de VAMIL van toepassing is, kan er 100% van de investeringkosten worden afgeschreven. Dus in het eerste jaar kan een bedrag van €100.000 worden afgeschreven. Afhankelijk van het marginale belastingtarief betekent dit in het eerste jaar (bij een hier gesteld marginale tarief voor de heffing van 25%) een verminderde heffing van € 25.000. In de vier volgende jaren kan er echter niet meer worden afgeschreven. In die jaren zou er een jaarlijkse afschrijving van € 20.000 met een verminderde heffing van €5.000 zijn die nu vervalt en is er dus een hogere heffing. Het rentevoordeel dat ontstaat door de verschuiving van de afschrijving is voor een bedrijf afhankelijk van de financiële situatie.

Attentie: Het rekenvoorbeeld heeft betrekking op de regelingen zoals die golden tijdens de evaluatieperiode. Inmiddels zijn de tarieven van de MIA en de toegestane afschrijving binnen de VAMIL gewijzigd.

3.5 COMPLEMENTAIRE KENMERKEN VAN MIA EN VAMIL

De MIA en de VAMIL vertonen overeenkomsten, maar er zijn ook belangrijke verschillen. De verschillen betreffen het type technologie en de aard en de omvang van de financiële prikkel.

De faciliteiten VAMIL en MIA zijn gericht op marktintroductie/marktverbreding. *Voor de VAMIL geldt expliciet dat een bedrijfsmiddel dat al gangbaar is (minder dan 30% marktpenetratie), niet gestimuleerd mag worden*. Het begrip niet gangbaar wordt in de praktijk gezien als een marktpenetratie van minder dan 30%.

Onder de MIA kunnen ook gangbare bedrijfsmiddelen in aanmerking komen indien dit vanuit milieuoverwegingen wenselijk is. Dit kan wenselijk zijn indien na de fase van de marktintroductie en gedeeltelijke marktverbreding van het bedrijfsmiddel een verdere toepassing niet op basis van milieuvoorschriften van rechtswege kan worden afgedwongen of niet in de gewenste snelheid kan worden afgedwongen en het milieubeleid een versnelde toepassing voor afbouw of preventie van de milieudruk dit vereist acht (zie paragraaf 3.3). Het belang van de regeling als "direct milieudrukreductie-instrument" komt dan sterker naar voren. De toepassing van MIA zal echter primair gericht zijn op bedrijfsmiddelen die zich in het begin van de marktintroductie bevinden en pas in de latere innovatiefase worden ingezet indien de middelen hiertoe ruimte geven en de aard van de milieuproblemen urgent is.

Het complementaire karakter van de faciliteiten komt tot uitdrukking in de aard en de omvang van de financiële prikkel. De VAMIL is een maatregel die willekeurige afschrijving toestaat. Er is vooral een cashfloweffect dat de beschikbaarheid van kasmiddelen dicht bij het investeringsmoment verbetert. Er is naast dit cashfloweffect eveneens een rentevoordeel van beperkte omvang. Ook is er het effect van de tariefoptimalisatie. Het totale financiële effect van de VAMIL is (in verhouding tot de investeringslasten) niet hoog en is vrijwel niet te differentiëren. Het kostenniveau van de VAMIL is uitgedrukt in kosten van de netto contante waarde voor de overheid relatief laag. De eerste jaren kost het de overheid geld, dat in latere jaren alsnog wordt ontvangen (uitstel van belastingontvangsten). De overheid loopt echter het risico dat een onderneming ophoudt te bestaan en dat financiële markten uitstel van belastingontvangsten negatief beoordelen, waardoor de overheid voor hogere lasten komt te staan.

De MIA levert een fiscale investeringsaftrek die meestal eveneens zo dicht mogelijk bij het investeringsmoment wordt geëffectueerd. De MIA levert een daadwerkelijke reductie op van de investeringslasten. Hierdoor is het een instrument dat een sterkere financiële prikkel dan de VAMIL kan opleveren en eveneens kan er een differentiatie van de prikkel optreden. De MIA biedt door zijn verschillende schijven de mogelijkheid tot gericht sturen afhankelijk van de meerkosten van de technologie. Afhankelijk van de hoogte van het percentage van de MIA en de discontovoet van de overheid zal het kostenniveau van de MIA over het algemeen hoger liggen dan dat van de VAMIL. De VAMIL heeft dus een ander stimulerend effect dan de MIA maar zal niet altijd voldoende sterk zijn waarbij de MIA dan aanvullend kan zijn. Van de beschreven instrumentenpiramide wordt in praktijk afgeweken, omdat de middelen beperkt kunnen zijn of omdat financiële ondersteuning van bedrijven onderworpen is aan de steunregelgeving vanuit Brussel. Cumulatie van faciliteiten is dan ook niet altijd toegestaan als daardoor een te hoog percentage van de meerkosten wordt vergoed.

3.6 OVERIGE BELEIDSACHTERGRONDEN VAN MIA/VAMIL

De MIA en de VAMIL kunnen eveneens aangewend worden om indirecte milieumaatregelen of andere beleidswensen te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn de terugsluisfunctie en de crisismaatregelen. Daar beide onderwerpen geen onderdeel van de evaluatie vormen, worden de beleidscontext en theorie van deze aspecten hier niet belicht.

3.7 PROCESSTAPPEN IN DE IMPLEMENTATIE VAN DE REGELINGEN

De implementatie van de MIA en de VAMIL is om redenen van vereenvoudiging sterk geïntegreerd. De meest processtappen zijn dan ook voor de beide regelingen vrijwel hetzelfde. Het betreft de volgende stappen[64]:

1. De Rijksoverheid stelt een regeling op voor fiscale aftrek en willekeurige afschrijving van investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen en stelt jaarlijks een Milieulijst op van de bedrijfsmiddelen die in aanmerking komen voor de MIA/VAMIL.
2. De Rijksoverheid geeft bekendheid aan de MIA/VAMIL en de jaarlijkse Milieulijst.
3. Leveranciers en producenten van bedrijfsmiddelen passen (jaarlijks) hun aanbod aan. Ze zorgen voor een voldoende ontwikkeling en aanbod van bedrijfsmiddelen die in aanmerking komen voor MIA/VAMIL.
4. De Milieulijst attendeert de bedrijven op bepaalde bedrijfsmiddelen.
5. Een bedrijf maakt plannen voor een investering.
6. Het bedrijf bereidt de investeringsbeslissing voor. Diverse opties worden vergeleken en mogelijkheden voor financiële ondersteuning worden onderzocht.
7. Het bedrijf besluit om te investeren in een meer milieuvriendelijk alternatief en het bedrijf vraagt binnen drie maanden nadat de investering is gedaan MIA/VAMIL aan bij IRWA (Belastingdienst).
8. De melding voor MIA/VAMIL wordt getoetst door Agentschap NL. Agentschap NL stelt een advies op voor het toestaan van de MIA/VAMIL voor de Belastingdienst en brengt de ondernemer op de hoogte van de inhoud van het advies.

[64] Dit schema is ontleend aan de vorige evaluatie: Evaluatie MIA, VAMIL en Groen Beleggen 2000-2004.

9. De investering wordt verricht en het bedrijfsmiddel wordt geïmplementeerd en in bedrijf genomen.
10. Het bedrijf claimt fiscale verwerking van investeringsaftrek of willekeurige afschrijving bij aangifte IB/Vpb. In de praktijk is het advies van Agentschap NL richtinggevend voor het besluit van de Belastingdienst.

Hoofdstuk 4. Probleemstelling en aanpak van de evaluatie

4.1 INLEIDING

In de vorige hoofdstukken werden de doelstellingen, de context en het werkingsmechanisme van de regelingen geschetst. Hierna wordt ingegaan op de probleemstelling en de aanpak van de evaluatie en worden deze uitgewerkt in onderzoeksvragen. Aansluitend wordt aangegeven welke keuzes zijn gemaakt voor de gegevensbronnen voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Hierbij wordt eveneens aangegeven welke vragen konden worden beantwoord met behulp van eerder onderzoek en voor welke onderdelen aanvullend onderzoek gewenst was.

4.2 PROBLEEMSTELLING

De evaluatie is gericht op de analyse van de effectiviteit, efficiëntie (waaronder de uitvoeringskosten en administratieve lasten) en rechtmatigheid van de twee instrumenten. Daarbij dient de uitvoering te geschieden binnen randvoorwaarden zoals de VBTB-systematiek[65]. In de VBTB opzet is sprake van een tweeledige efficiëntie:

1. Is het instrument kosteneffectief?
   Deze vraag gaat over de kosten van het instrument in relatie tot de resulterende effecten en daarmee de bijdrage van het instrument aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen in efficiëntietermen.
2. Is het instrument efficiënt uitgevoerd?
   Deze vraag gaat over het uitvoeringsproces, de uitvoeringskosten van de uitvoerende instantie en de bijkomende administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven.

De probleemstelling kan als volgt worden geformuleerd:

Worden de doelstellingen van MIA en VAMIL op een effectieve en efficiënte (waaronder de uitvoeringskosten en administratieve lasten) wijze verwezenlijkt? Dit resulteert in de volgende onderzoeksvragen.

4.3 ONDERZOEKSVRAGEN

De kernvragen voor de evaluatie zijn:

- Is er sprake van doelbereiking en in hoeverre (bruto-effectiviteit)?
- In hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd dankzij het gevoerde beleid (netto-effectiviteit)?
- Waren de doelstellingen te realiseren geweest met minder middelen/waren er meer effecten mogelijk geweest met dezelfde middelen (efficiëntie/kosteneffectiviteit)?
- Wat zijn de kosten en de kwaliteit van de uitvoering van het beleid? Wat is de efficiëntie van de uitvoering inclusief kosten daarvan (inclusief de in het kader daarvan geleverde producten en diensten)?
- Wat is de respons geweest op de aanbevelingen van de eerdere evaluatie?

Deze kernvragen werden verder uitgewerkt in een aantal deelvragen. Deze deelvragen waren tevens de hoofdlijnen voor eventuele verdere discussie en onderzoek.

1. Zijn de doelstellingen van MIA en van VAMIL gerealiseerd en in hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd dankzij het gevoerde beleid?

1.1 Wat is het aantal en de omvang van de investeringen ?
1.2 In hoeverre sluit de Milieulijst aan bij de doelstellingen van MIA en VAMIL? Met andere woorden bevat de lijst bedrijfsmiddelen die in de fase zijn van marktintroductie en marktverbreding? Hoe verhoudt de diversiteit van de bedrijfsmiddelen op de lijst zich met de actuele (2005-2010) milieuthema's?
1.3 In hoeverre dragen de MIA en de VAMIL bij aan een betere marktintroductie van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen?

[65] VBTB: Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording.

2. Waren de doelstellingen van MIA en VAMIL te realiseren geweest met minder middelen/waren er meer effecten mogelijk geweest met dezelfde middelen?

2.1 Geeft een willekeurige afschrijving, zoals VAMIL, een goede prikkel aan het bedrijfsleven om te kiezen voor een niet-gangbare milieuvriendelijke variant? Is het financiële voordeel van de VAMIL voldoende of is met name het cashflow- voordeel van belang?

2.2 Geeft een investeringsaftrek en de percentages zoals gehanteerd bij MIA een goede prikkel aan het bedrijfsleven om te kiezen voor de milieuvriendelijke variant?
Wat is de meerwaarde van de samenhang van MIA en VAMIL en hoe kan deze nog verder worden verbeterd?

2.3 Heeft de attentiewaarde van de Milieulijst MIA/VAMIL een positief effect op de keuze van de bedrijfsmiddelen van de lijst?

2.4 Vormen de instrumenten MIA en VAMIL een efficiënte wijze om marktintroductie en investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen te stimuleren?

3. Worden de regelingen, MIA en VAMIL efficiënt uitgevoerd?

1.1. Wat zijn de uitvoeringskosten (o.a. controle en samenstelling lijst) van de regelingen en hoe verhouden die zich tot de budgetten van de regelingen?

1.2. Is het gekozen systeem van de regelingen en de wijze van uitvoering efficiënt?

4. Respons op de aanbevelingen uit de vorige evaluatie.

4.1. Wat waren de aanbevelingen betreffende inhoudelijke aspecten van MIA en VAMIL van de eerdere evaluatie en hoe is op de aanbevelingen gereageerd?

4.2. Wat waren de aanbevelingen betreffende de uitvoeringsaspecten van MIA en VAMIL en hoe is op de aanbevelingen gereageerd?

4.4 WIJZE VAN UITVOERING VAN DE EVALUATIE

De evaluatie omvat een aanzienlijk aantal onderzoeksvragen. In een vorige evaluatie die is afgerond in juli 2007[66], is een zeer uitgebreid aantal onderzoeken verricht door externen: KPMG, Ocfeb/Erasmus Universiteit, BGP-Engineers B.V. en BE&M Consultancy. Deze onderzoeken hebben in totaal ongeveer 200.000 Euro gekost. Vanwege deze hoge kosten is kritiek vanuit het parlement gekomen. Bij de voorliggende evaluatie is gekozen voor een minder omvangrijke aanpak. De resultaten van de externe onderzoeken van destijds kunnen in twee groepen worden verdeeld. De eerste groep heeft betrekking op structuur en systematiek van de regelingen; dat is het deel van de regelingen dat onveranderd is gebleven (hierna te noemen het relatief invariabele deel van de regelingen). De tweede groep heeft betrekking op onderdelen van de regelingen die aan verandering onderhevig zijn geweest bijvoorbeeld Milieulijsten of elementen van de regeling die als gevolg van een veranderde omgeving zijn gewijzigd (hierna te noemen het relatief variabele deel). Voorbeelden hiervan zijn de verdergaande ontwikkeling in technologie die om een actualisatie van de technologieopsomming in de Milieulijst vraagt. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van informatica die vraagt om een analyse van de uitvoeringsmethodiek. Het tweede deel van de regelingen noemen we hierna het relatief variabele deel. De vorige evaluatie heeft uitgewezen dat de structuur en de systematiek van de MIA en de VAMIL bijdragen aan de effectiviteit maar dat de relatief variabele delen sleutelelementen vormen in de regelingen (zie hoofdstuk 5). Daarom is in deze evaluatie een voorkeur gegeven aan een focus op de relatief variabele delen.

De administratieve processen zijn in de te evalueren periode niet gewijzigd ten opzichte van de eerdere periode. In de eerste evaluatie is door het Economisch Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf (EIM) onderzoek gedaan naar de perceptie hierover bij de ondernemers (zie hiervoor paragraaf 8.4). Op 1 januari 2012 heeft de invoering van de E-melding plaats gevonden. Hierdoor zijn de administratieve processen grondig veranderd. Gelet op het eerdere onderzoek en de zeer recente wijziging van de administratieve processen is nieuw onderzoek naar de situatie in het verleden achterwege gelaten. Wel is de aanbeveling opgenomen om tussentijds de nieuwe processen te evalueren en daarbij tevens de "nieuwe" administratieve lasten te onderzoeken.

[66] Evaluatie MIA, VAMIL en Groen Beleggen 2002-2004 Evaluatie van belastingmaatregelen en effecten.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen met betrekking tot het relatief invariabele deel van de regelingen is gebruik gemaakt van de resultaten van de onderzoeken die eerder door externen werden uitgevoerd. Voor beantwoording van onderzoeksvragen die betrekking hebben op het relatief variabele deel is opnieuw onderzoek verricht.

Samengevat betekent dit dat voor de verschillende onderdelen de volgende bronnen zijn gehanteerd:

Onderdeel	**Vragen**	**Uitvoering/onderzoek**
1. Feitelijke informatie	1.1, 3.1	IenM, Agentschap NL en Belastingdienst
2. Effectiviteit en efficiëntie instrumenten t.a.v. investeringen	1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4.	Onderzoek B&G-engineers, vorige evaluatie gebaseerd op onderzoek van KPMG/Ocfeb/Erasmus
3. Beoordeling lijst en categorieën	1.2	Extern onderzoek
4. Efficiëntie uitvoering	3.1 en 3.2	Intern Onderzoek en vorige evaluatie gebaseerd op onderzoek van BE&M Consultancy
5. Aanbevelingen eerdere evaluatie	4.1, 4.2	Intern/Extern onderzoek
6. Samenvatting / overkoepelende notitie		IenM en Extern

Het nieuwe onderzoek betrof intern en extern onderzoek. Intern onderzoek betreft het verzamelen en aggregeren van feitelijke gegevens. Voor die feitelijke informatie over de regelingen is door Agentschap NL gebruik gemaakt van eigen gegevens en die van de Belastingdienst, zoals die onder meer is neergelegd in jaarverslagen etc.

Extern onderzoek werd ingezet daar waar het beoordelingen betrof van de Milieulijst en de bedrijfsmiddelen. Dit is uitgevoerd door BGP-Engineers B.V. Na afloop van het externe onderzoek en het verkrijgen van de informatie van het Agentschap NL (en eventueel derden) is de informatie samengebundeld, waarbij in enkele gevallen eveneens de vorige evaluatie is betrokken.

De relatief invariabele onderdelen (economische en systeemtechnische aspecten) van de regelingen die buiten het huidige onderzoek vallen, worden wel samengevat beschreven in hoofdstuk 5. Dit hoofdstuk is letterlijk ontleend aan het vorige evaluatierapport. Het opnemen van dit hoofdstuk is bedoeld om een integraal beeld van de regelingen te geven en zo de leesbaarheid van het rapport te verhogen. Tevens geeft dit hoofdstuk inzicht in de motivering van de keuze om deze evaluatie te focussen op de variabele delen van de regelingen.

In een aantal gevallen leverde het nieuwe onderzoek eveneens informatie of aanvullende inzichten op over het relatief invariabele deel van de regelingen. Deze gegevens zijn dan ook in de aanbevelingen en conclusies verwerkt (dit geldt met name onderzoeksvraag 1.3).

De evaluatie werd begeleidt door een werkgroep. Het rapport werd getoetst aan de visie van een begeleidingscommissie (zie hoofdstuk 10). De verantwoordelijkheid voor de eindredactie lag bij Van Heekeren en Frima Management Consultants B.V. De coördinatie lag bij het Ministerie van IenM.

Samengevat is de herkomst van de gegevens als volgt geweest:
1. feitelijke gegevens en realisaties: Agentschap NL en IRWA(vooral hoofdstuk 6),
2. analyses van de Milieulijst: BGP-Engineers BV (vooral hoofdstuk 7),
3. economische en systeemtechnische aspecten: gegevens ontleend aan Erasmus en Ocfeb als weergegeven in Evaluatie over de periode 2000-2004 (hoofdstuk 5),

4. uitvoeringsgegevens: Agentschap NL en IRWA en eerder onderzoek van BE&M Consultancy (hoofdstuk 8),
5. respons op aanbeveling eerdere evaluaties: gegevens ontleend aan degene tot wie de aanbeveling was gericht.

Hoofdstuk 5. Economische en systeemtechnische aspecten

5.1 INLEIDING

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat uit kostenbesparingsoogpunt de invariabele elementen (structuur- en systeemelementen) waar eerder uitvoerig extern onderzoek[67] naar is verricht, niet opnieuw onderzocht zijn. Het onderzoek in de voorliggende evaluatie is gericht op aspecten van de regelingen die veranderd zijn. Om het beeld van de werking van de regelingen in dit verslag toch volledig te maken wordt in dit hoofdstuk een aantal onveranderde elementen van de regelingen besproken.

Omdat die onderdelen geen onderwerp zijn geweest van een nieuw onderzoek wordt voor de beschrijving uitsluitend gebruik gemaakt van de letterlijke teksten van de vorige evaluatie (inclusief de relevante conclusies) waarbij paragrafen integraal zijn overgenomen behalve als deze paragrafen onderzoek betroffen dat buiten de scope van de economische en systeemtechnische aspecten van MIA en VAMIL viel (zoals zaken betreffende Groen Beleggen). De gekozen systematiek van ongewijzigde overname van dit onderdeel kan betekenen dat het qua inhoud, vormgeving en stijl niet geheel aansluit bij de rest van dit rapport.

5.2 INVESTERINGSBEINVLOEDING EN SYSTEEMTECHNISCHE ASPECTEN

OCFEB (Erasmus Universiteit) heeft de investeringsbeïnvloeding door stimuleringsmaatregelen in een experiment vastgesteld. Uit dit onderzoek kwam een aantal belangwekkende resultaten. Het onderzoek had betrekking op het niveau van de steunimpulsen en op specifieke kenmerken van het systeem van de regelingen, dat wil zeggen op de wijze waarop en de context waarin de steun voor de ondernemer beschikbaar komt.

Steunniveau

Allereerst is het effect van de kosteneffectiviteit bij verschillende subsidiepercentages van belang. Uit het experiment bleek dat een stijgende subsidie een verminderde kosteneffectiviteit oplevert. Een en ander zal natuurlijk mede afhangen van het type technologie en de aan deze technologie verbonden meerkosten. Immers, een technologie met zeer hoge meerkosten zal door een geringe subsidie minimaal gestimuleerd worden. Maar indien een prikkel reeds een aantal ondernemers beweegt tot investeren dan is stimulansverhoging wel effectief, doch leidt het tot een lagere kosteneffectiviteit (free riders). Het verhogen van de aftrekpercentages voor de MIA is daarom niet altijd kosteneffectief.

Het niveau van de financiële prikkel van de regelingen MIA en VAMIL is, vergeleken met gangbare subsidies in binnenland en buitenland, in de onderzoeksperiode relatief laag[68] en toch brengt het effecten teweeg. Dit impliceert dat de regelingen relatief kosteneffectief zijn.

Voor de effectiviteit is eveneens van belang dat binnen de regelingen over wordt gegaan tot uitsluiting van bedrijfsmiddelen (wijze van hanteren van gangbaarheidtoets in VAMIL). Dit heeft tot gevolg dat het bedrijfsmiddel wordt uitgesloten bij hoge omzetten.

Zowel het lage steunniveau van de regelingen als het uitsluitingsysteem dragen bij aan de effectiviteit van de regelingen.

Het lage niveau van de steun binnen de faciliteiten heeft anderzijds als beperking dat bij investeringen met zeer hoge meerkosten het effect van de faciliteiten beperkter zal zijn, tenzij door stapeling van de regelingen aan de hoge meerkosten tegemoet kan worden gekomen.

---

[67] KPMG rapport: "Evaluatie regelingen MIA, VAMIL en Groen Beleggen" en het OCFEB/Erasmus-onderzoek: "Naar een Optimaal Design voor Investeringssubsidies in Milieuvriendelijke Technieken", 2006.

[68] Binnen het steunkaderbeleid van de EU is voor de meeste bedrijfsinvesteringen die onder de regelingen vallen, een subsidie van 35% van de meerkosten toegestaan. Veelal gebruiken de lidstaten maatregelen die nabij dit maximale steunplafond liggen. Voor een aantal bedrijfsmiddelen zoals bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw gelden andere maximale steunniveaus.

Uit het Erasmus-onderzoek bleek voorts dat bij een te laag steunniveau er geen of slechts een beperkt effect is op de adoptiesnelheid. De achtergrond hiervan is dat er dan een veel te lage prikkel is in relatie tot de meerkosten. Regelingen zoals MIA en VAMIL hebben tot doel de adoptiesnelheid te beïnvloeden. De adoptiesnelheid zal in gevallen (zoals hiervoor aangegeven met relatief hoge meerkosten) slechts te beïnvloeden zijn indien stapeling van instrumenten wordt toegepast. Afstemming van de instrumenten is dan ook noodzakelijk.

Technologielijsten

Uit de experimenten bleek ook dat de effectiviteit van steunmaatregelen vrijwel nihil is als er niet vooraf een lijst met te stimuleren technologie beschikbaar is. Steunmaatregelen werken volgens de experimenten alleen als vooraf duidelijk is wat gesubsidieerd wordt. Het belang van de lijsten of categorieën van technologie is door de experimenten sterk benadrukt. De experimenten wijst hiermee niet alleen op het belang van het bestaan van de lijst maar eveneens op het belang van bekendheid van dergelijke lijsten en daarmee eveneens op de communicatiewaarde en communicatienoodzaak van deze lijsten. De regelingen hebben relatief uitgebreide technologielijsten en voldoen hiermee aan een belangrijke voorwaarde van effectiviteit.

De goede versus de beste technologie

Een ander gegeven uit de experimenten is dat verwachte technologische vooruitgang gaat leiden tot uitstel van investeringen. Deze situatie doet zich voor indien de ondernemer vermoedt dat er binnenkort een verbeterd alternatief op de markt zal komen, dat echter nu nog niet beschikbaar is. De ondernemer stelt de beslissing dan bij voorkeur uit. Dit duidt temeer op het belang van de technologielijst. De kwaliteit van de lijst dient de ondernemer ervan te overtuigen dat op die lijst de meest geavanceerde technologie staat. Er mogen geen technieken op de lijsten staan die reeds achterhaald zijn of waarvan te verwachten is dat ze binnenkort achterhaald zullen zijn.

De investeringsbeïnvloedingsexperimenten tonen aan dat qua steunniveau en qua systeemkenmerken de VAMIL en de MIA effectief en efficiënt zijn, mits deze systeemkenmerken in de praktijk op de juiste wijze worden ingevuld. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat technologielijsten geavanceerd en actueel dienen te zijn.

5.3 ECONOMISCHE EN SYSTEEMTECHNISCHE ASPECTEN: INVESTERINGSPREFERENTIES

Investeringspreferenties: stated preference.[69]
Bij dit onderzoek (van Ocfeb) werd het gedrag van de ondernemer gemeten bij veranderende omstandigheden. Een dergelijk onderzoek geeft niet alleen inzicht in wat de ondernemer daadwerkelijk heeft gedaan maar het geeft ook inzicht in wat hij onder andere omstandigheden gedaan zou hebben. Het is met andere woorden de vraag of de ondernemer bijvoorbeeld met minder middelen tot dezelfde prestatie zou kunnen worden aangezet. Het onderzoek geeft inzicht in (de relatieve) efficiëntie en effectiviteit van de maatregelen. Hierbij worden zowel steunniveau als systeemkenmerken betrokken. Bij de stated preference enquête onder ondernemers kwam een aantal belangrijke resultaten naar voren.

Steunniveau

Allereerst bleek dat een verhoging van subsidies relatief een verminderd effect heeft. Deze resultaten zijn in overeenstemming met de resultaten uit de enquête. In feite is de conclusie: meer geld levert wel meer op (dus effectiviteit neemt wel toe) maar tegen een erg hoge prijs (de efficiëntie, ofwel de kosten per eenheid, neemt af).

Modaliteit: Fiscale karakter regelingen: investeringsaftrek

Een ander resultaat van het onderzoek was dat niet alleen de omvang van een subsidie van belang is, maar tevens de modaliteit waaronder deze wordt aangeboden. Het bleek dat steunmaatregelen in de vorm van een vermindering in de te betalen belasting beter stimuleren dan steunmaatregelen in de vorm van een geldbedrag ineens (subsidies). Uit de enquête bleek dat in een bepaald geval

[69] Waarnemen van de voorkeur van de ondernemers onder veranderend alternatief.

een omzetting naar een fiscale maatregel (met een gelijkblijvend netto-voordeel voor de ondernemer) de investeringsbereidheid met 210% deed toenemen. Alhoewel het effect afhankelijk is van de aard van de investering, wijst dit resultaat op de waarde van de investeringsaftrek als beleidsinstrument. Deze conclusies gelden uiteraard alleen onder de premissen van het onderzoek. Zo moeten de ondernemers in staat zijn het financiële voordeel geheel te kunnen incasseren (voldoende winst) en gaat het om investeringsprikkels van gelijke waarde.

Modaliteit : Fiscale karakter regelingen: willekeurige afschrijving[70]

Het effect van een situatie waarbij een subsidie wordt omgezet in een willekeurige afschrijving vormde eveneens onderwerp van studie. Dat effect is volgens het onderzoek erg groot bij bedrijven met financieringsproblemen. Daar werd een stijging van de aanschaf van 88% aangegeven ten opzichte van de klassieke instrumenten. Ook hier geldt dat deze conclusies alleen gelden onder de premissen van het onderzoek. Zo moeten de ondernemers, ondanks hun financieringsproblemen wel voldoende winst maken om in staat te zijn het financiële voordeel geheel te kunnen incasseren en gaat het om investeringsprikkels van gelijke (contante) waarde

Op het eerste gezicht lijkt het vreemd dat de VAMIL in een aantal gevallen wordt geprefereerd boven een subsidie. Bij subsidie krijgt men namelijk direct geld. Bij de VAMIL ontvangt men niets extra's, maar wordt het tijdstip van belastingbetaling verschoven. Dit resulteert in twee effecten: het rentevoordeel en het liquiditeitsvoordeel. Het rentevoordeel geeft een financieel effect voor de ondernemer waarvan de waarde afhankelijk is van de disconteringsvoet en de afschrijvingstermijn van de investering. Dit financiële effect kan op basis van de netto contante waarde worden vastgesteld en kan afhankelijk van de omstandigheden dat van een subsidie overschrijden[71].

Naast het financiële voordeel is er bij de willekeurige afschrijving het liquiditeitseffect. Dit liquiditeitsvoordeel betekent dat de ondernemer vrij snel na de investeringen de beschikking heeft over een positief effect op de cashflow. Het liquiditeitseffect van de VAMIL is voor een omvangrijke groep ondernemers blijkbaar zeer belangrijk[72].
Als keerzijde geldt dat voor de overheid de maatregel resulteert in vertraging van ontvangst van middelen waarvan het effect gelijk is aan de contante waarde van de gewijzigde liquiditeitstroom zoals die voor overheidsfinancieringen geldt.

Uit het OCFEB onderzoek blijkt dat[73] een investeringsaftrek en een willekeurige afschrijvingsregeling (bij bedrijven met financieringsproblemen) effectiever zijn dan een subsidie in de vorm van een bedrag ineens. De willekeurige afschrijving is minder effectief dan een investeringsaftrek. Voorts stelt het onderzoek dat naarmate de disconteringsvoet voor het bedrijf hoger is de aantrekkelijkheid van de willekeurige afschrijving toeneemt. Hierbij moet aangetekend worden dat de investeringsaftrek normaliter hogere kosten voor de overheid met zich meebrengt. Daarom is de vervroegde afschrijving met name voor bedrijven met een financieringsproblemen waarschijnlijk kosteneffectiever.

5.4 CONCLUSIES

Dit hoofdstuk richt zich op de beantwoording van de volgende vraag:

> *Welke economische en systeemtechnische aspecten binnen de regelingen speelden een rol bij de doelstelling, de vormgeving en de praktijk van de regelingen en hoe en in welke mate heeft die rol bijgedragen aan de effectiviteit en de efficiëntie van de regelingen?*

Economische aspecten

De economische aspecten (meerkosten en risico) van de technologie vormen een belangrijke voorwaarde voor effectiviteit en efficiëntie van de regelingen.

---

[70] De onderzoekers van OCFEB hebben in hun onderzoek het effect van de tariefoptimalisatie (zie paragraaf 3.3) niet vermeld. Ook dit effect zal zeker bijdragen aan de preferenties van de ondernemers.
[71] Zie OCFEB pag. 59
[72] Zie OCFEB, pag. 58
[73] Zie OCFEB pag. 61.

Systeemtechnische aspecten

Uit de analyses blijkt dat met name systeemtechnische aspecten van de regelingen bijdragen aan effectiviteit en efficiëntie van de regelingen. Enkele belangrijke kenmerken zijn:

- *Laag steunniveau*

Het lage steunniveau waarbij de effectiviteit optreedt, geeft een relatief hoge kosteneffectiviteit

- *Systeem van Technologielijsten*

Het systeem van technologielijsten zoals dat in de regelingen wordt gehanteerd, vormt een van de sleutelelementen van de regelingen. Belangrijke elementen hierbij zijn: bekendheid, technologische kwaliteit, milieukwaliteit, actualiteit, juiste economische positie van technologie, relatie met toekomstige normen.

Zodra een product op de technologielijsten wordt geplaatst, kan vraag ontstaan bij de ondernemers. Daarnaast stellen fabrikanten producten voor in de hoop dat deze worden opgenomen op de technologielijst. Het veroveren van een plaats op de technologielijst levert rendement op en draagt bij aan eerdere marktintroductie.

Voor een ondernemer bestaat onzekerheid of een bedrijfsmiddel ook in een volgend jaar op de technologielijst blijft staan. Hierdoor wordt de ondernemer gedwongen de keuze te maken tussen nu investeren of later investeren met risico van een verminderd voordeel.

- *Fiscale inbedding*

Uit experimenteel theoretisch onderzoek blijkt dat niet alleen het niveau van de stimulans van belang is, maar dat ook de wijze waarop en de context waarin de ondernemer wordt gestimuleerd, van essentieel belang zijn voor de investeringsgeneigdheid. De investeringsgeneigdheid bij toediening van een stimulans in de vorm van een willekeurige afschrijving of van een investeringsaftrek is groter dan bij een even grote stimulans in de vorm van subsidie. Vergeleken met andere stimuleringsinstrumenten heeft, voor bedrijven met financieringsproblemen, de willekeurige afschrijving een relatief grote investeringsstimulans. In sommige situaties wordt evenwel door het bedrijfsleven (zoals bij de transportsector) om subsidies verzocht of bestaat er binnen de sector verdeeldheid over het gewenste instrumentarium.

Samenvattende conclusie ten aanzien van de economische en systeemtechnische aspecten:

Uit de analyses blijkt dat de regelingen (met uitzondering van situaties met zeer hoge meerkosten en bij structureel verliesgevende bedrijven) de marktintroductie kunnen bevorderen, innovatiestuwing kunnen veroorzaken en dat op een efficiënte wijze doen. Diverse economische (zoals laag steunniveau) en vooral ook systeemtechnische aspecten spelen hierbij een belangrijke rol.

Hoofdstuk 6. Analyse van de investeringen: aard, aantal en omvang[74]

6.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk betreft met name de deelvraag:

- 1.1 Wat is het aantal en de omvang van de investeringen?
  Daarnaast zijn de realisatiecijfers op een aantal overige aspecten geanalyseerd die betrekking hebben op de deelvragen 1.2 en 1.3:
- 1.2 In hoeverre sluit de milieulijst aan bij de doelstellingen van MIA en VAMIL? Met andere woorden: bevat de lijst bedrijfsmiddelen die in de fase zijn van marktintroductie en marktverbreding? Hoe verhoudt de diversiteit van de bedrijfsmiddelen op de lijst zich met de actuele (2005-2010) milieuthema's?
- 1.3 In hoeverre dragen MIA en VAMIL bij aan een betere marktintroductie van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen?

Allereerst worden de realisaties beschreven. Dan worden in detail diverse analyses gegeven van die realisaties en wordt stil gestaan bij:

- Samengaan van MIA en VAMIL;
- De sluiting van de regelingen in verband met budgetoverschrijding;
- Eindejaarseffecten;
- Het steunniveau en de verhouding tussen het investeringsvolume en het budget;
- Budgettaire aspecten en berekeningswijze van de derving aan belastinginkomsten;
- Verdeling van de investeringen over de verschillende groepen zoals MKB en bedrijfssectoren;
- Aansluiting van de regelingen bij het milieubeleid en het topsectorenbeleid;
- Belangrijkste investeringen binnen MIA/VAMIL.

Tenslotte worden conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan.

6.2 REALISATIES/TOTAAL INVESTERINGEN

De investeringsbedragen zijn omvangrijk; het betrof over de evaluatieperiode van 2005-2010 totaal 57.937 investeringsmeldingen met een totaal investeringsbedrag van 8.537 mln. Euro en een claimbedrag van 903 mln. Euro. De verdeling van de data over de jaren is:

Investeringsbedrag in de meldingen (in mln. Euro per jaar) [75]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIA	**908**	**1.522**	**1.966**	**843**	**895**	**1.904**
VAMIL	**787**	**1.054**	**1.956**	**797**	**836**	**1.625**
Totaal gemeld	**945**	**1.716**	**2.051**	**902**	**924**	**2.001**
Zowel MIA als VAMIL	**750**	**860**	**1.872**	**738**	**807**	**1.528**
Uitsluitend MIA of Vamil	**194**	**855**	**179**	**164**	**118**	**473**
Uitsluitend MIA	**158**	**661**	**94**	**105**	**88**	**376**
Uitsluitend VAMIL	**37**	**194**	**85**	**59**	**30**	**97**

[74] De gegevens in dit hoofdstuk zijn ontleend aan de meldingen, tenzij het expliciet anders is aangegeven.

[75] Omdat een flink deel van de bedrijfsmiddelen zowel onder de MIA als onder de VAMIL vallen, is het totaal van MIA en VAMIL niet gelijk aan de mathematische optelsom van de beide realisaties. De rij "Zowel MIA als VAMIL" bevat het investeringsbedrag van de bedrijfsmiddelen die zowel onder de MIA als onder de Vamil vielen.

In de vorige periode (periode 2000 tot en met 2004) lag het gemiddelde van het totale meldingsbedrag in dezelfde orde van grootte als in 2005. Na 2005 is er een flinke toename van het investeringsbedrag te constateren met een maximum in 2007. De toename in 2007 is verrassend omdat in 2006 de Euro 4/5 vrachtwagens nog op de lijst stonden en in 2007 niet meer, terwijl deze voertuigen in 2006 een totaal investeringsbedrag van 550 mln. met zich meebrachten. De situatie in 2007 is veroorzaakt door een sterke en snelle toename van de investeringen in de tuinbouwkassen tot een investeringsbedrag van 1,3 miljard Euro. In de jaren 2008 en 2009 is het investeringsniveau weer tot het "basisniveau" van de eerdere jaren gedaald. Voor de daling na 2007 zijn diverse oorzaken aan te wijzen. Zowel de aanpassingen van de Milieulijst (met name de aanpassing betreffende de kassen) als de slechte economische situatie (en stijgende energieprijzen voor de tuinbouw) hebben hierbij een rol gespeeld. Het hoge investeringsniveau in 2010 kan alleen worden verklaard door de tijdelijke crisismaatregelen die is opgetreden ten gevolge van de tariefverhoging van de MIA. In verband met de economische situatie heeft het kabinet besloten om het investeringsniveau een extra stimulans te geven en hiertoe is tijdelijk het steunniveau van de MIA verhoogd. Dit heeft volgens de gegevens direct geresulteerd in een flinke toename in 2010 tot 216% van het investeringsniveau van 2009 (in 2009: 924 mln. en in 2010: 2.001 mln.).

De gegevens over het aantal meldingen in de evaluatie periode vertonen het volgende beeld:

Aantal meldingen per jaar[76]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIA	**8.303**	**9.881**	**8.064**	**7.221**	**6.883**	**12.134**
VAMIL	**6.997**	**7.273**	**7.801**	**6.615**	**6.522**	**11.156**
Totaal	**8.637**	**11.881**	**9.073**	**7.693**	**7.381**	**13.274**

De kerngegevens die betrekking hebben op het gemiddelde investeringsbedrag zijn:

Gemiddeld investeringsbedrag in 1000 Euro[77]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIA	**109**	**154**	**244**	**117**	**130**	**157**
VAMIL	**113**	**145**	**251**	**120**	**128**	**146**
Alle meldingen	**109**	**144**	**226**	**117**	**125**	**151**

Uit de gegevens valt te concluderen dat de stijging van het investeringsniveau in 2010 voor het overgrote deel te verklaren is door een toename van het aantal meldingen. Indien 2010 wordt vergeleken met het voorgaande jaar dan ligt het gemiddelde investeringsbedrag wel wat hoger maar slechts in beperkte mate. *Dit rechtvaardigt de conclusie dat de omvangrijke toename (stijging investeringsbedrag tot 216%) van de totale claim door de stimuleringsmaatregelen*

[76] Omdat een flink deel van de bedrijfsmiddelen zowel onder de MIA als onder de VAMIL vallen is het totaal van MIA en VAMIL niet gelijk aan de mathematische optelsom van de beide realisaties.

[77] Opvallend is dat de waarden berekend over alle meldingen lager zijn dan over de meldingen van de regelingen afzonderlijk. Dit hangt samen met de wijze waarop de gegevens voor de regelingen afzonderlijk worden verwerkt. In wezen hebben de waarden over de MIA betrekking op meldingen waarin zowel meldingen uitsluitend de MIA gevraagd wordt als die waarin zowel de MIA als de Vamil worden gevraagd. Analoog geldt hetzelfde voor de meldingen Vamil.

grotendeels is te danken aan een toename van het aantal investeringen en in beperkte mate aan de omvang van de afzonderlijke investeringen.

6.3 SAMENGAAN VAN DE MIA EN DE VAMIL

Uit de gegevens blijkt dat over de gehele evaluatieperiode 29,4% van de meldingen in de periode of uitsluitend betrekking heeft op de MIA, of uitsluitend op de Vamil. Overigens blijkt het samengaan van de regelingen sterk te schommelen. Zo heeft in 2006 56% van de meldingen betrekking op uitsluitend MIA of uitsluitend Vamil. In de andere jaren is dit lager. In 2010 is het 18%. Het percentage is afhankelijk van de bedrijfsmiddelen op de milieulijst. Met name bij investeringen in de landbouw is een hoger percentage dan bij investeringen binnen de industrie. Mocht conform de aanbevelingen een verdere oriëntatie op de industrie plaats vinden dan is een stijging van het percentage te verwachten.

Indien we de getallen over de periode 2005-2010 vergelijken met de voorafgaande periode dan blijkt dat er een merkwaardige ontwikkeling is in de samenhang van de beide regelingen. In de vorige periode was er nog een flink verschil in het aantal meldingen voor de beide regelingen, met in het jaar 2002 6.024 meldingen voor de MIA en 15.482 voor de VAMIL. Nadat in 2003 het onderdeel energie van de VAMIL geëlimineerd werd, werd in 2004 het verschil tussen MIA en VAMIL sterk teruggebracht tot 6.285 meldingen voor de MIA en 5.096 voor de VAMIL. In de cijfers van de afgelopen evaluatieperiode is de tendens dat het verschil tussen het aantal meldingen beperkt is. Hetzelfde geldt voor het investeringsbedrag. Ook daar blijkt dat het toepassingsgebied van de beide regelingen geëvolueerd is naar een flinke integratie. Dit roept twee vragen op namelijk:
1. Is dit in overeenstemming met de wettelijke bepalingen?
2. Is een dergelijke ontwikkeling wenselijk?

Sub 1: Wettelijke grondslag:
Zoals uit de relevante wettelijke bepalingen blijkt, hebben de beide regelingen een verschillend mechanisme. Bovendien is de doelgroep op onderdelen verschillend. De VAMIL is uitsluitend in te zetten voor nog niet gangbare bedrijfsmiddelen. De MIA **kan** worden ingezet voor het stimuleren van investeringen in gangbare bedrijfsmiddelen. Wat het mechanisme betreft, is er een aanvullend financieel effect. Een dergelijk samengaan zoals tussen de beide regelingen is geconstateerd is juridisch alleen gerechtvaardigd indien aan de onderstaande voorwaarden voldaan wordt:

- Het samengaan leidt niet tot overstimulering;
- Er vallen onder het samengaan geen bedrijfsmiddelen die gangbaar zijn.

De bedrijfsmiddelen werden steeds vooraf voor de gezamenlijke regelingen getoetst aan de normen die gelden in het EU-steunkader voor de toegestane maximale stimulering. Er was daarom juridisch geen sprake van overstimulering. Ook werd voor de bedrijfsmiddelen de relatie tussen de meerkosten en de totale stimuleringsomvang getoetst bij het opstellen van de Milieulijst.
In het kader van de evaluatie is (achteraf) in het onderzoek van onderzoeksbureau BGP-Engineers B.V. (zie paragraaf 6.10 en hoofdstuk 7) nader ingegaan op deze aspecten van overstimulering en gangbaarheid. De meerkosten voor de bedrijfsmiddelen bleken relatief groot te zijn (zie verder hoofdstuk 7). Bovendien bleken de bedrijfsmiddelen niet gangbaar te zijn. Het blijkt dat aan beide hiervoor genoemde voorwaarden werd voldaan. De samenloop van de regelingen was dus in overeenstemming met de wettelijke grondslag.

Sub 2. Wenselijkheid van verder samengaan
Als aan die twee voorwaarden is voldaan, zal toch de beleidsmatige wenselijkheid van het (procedureel) samengaan van de regelingen in de toekomst bezien moeten worden. Indien ook in de toekomst tevens aan de voorwaarde van "beleidsmatige wenselijkheid" is voldaan, dan dient te worden onderzocht of het integreren van de regelingen te realiseren is. Hierbij zou een sterkte-/zwakteanalyse van het huidige systeem gezet moeten worden tegenover een sterkte-/zwakte analyse van een nieuw systeem. Bij die analyses zouden onder meer de volgende elementen gewogen moeten worden:

- Sterkte en zwakte van de afzonderlijke regelingen door verschil in systematiek en de mogelijkheid die sterktes te behouden.
- Systeemeenvoud: een gecombineerde regeling is mogelijk eenvoudiger.
- Lasten voor de overheid per geïnvesteerde Euro.
- Mogelijkheid desgewenst gangbare bedrijfsmiddelen te stimuleren.
- Flexibiliteit ten aanzien van aanpassingen aan beleidsmatige veranderingen.
- Flexibiliteit ten aanzien van technologische veranderingen.
- Flexibiliteit in steunniveau voor verschillende bedrijfsmiddelen.
- Doelgroep moet overeenstemmen met gewenste doelgroep.
- Het moment waarop de ondernemer steun ontvangt.
- Budgetbewaking.
- Uitvoeringslasten.
- EU mededingingsbeleid: een nieuwe regeling kan mogelijk kritisch worden bezien ten aanzien van de volgende onderdelen:
    - eis van tijdelijkheid van de regeling,
    - flexibiliteit van steunniveau,
    - stimuleren van gangbare bedrijfsmiddelen.

Indien men overgaat tot een integraal nieuw systeem, zal dit tevens een wettelijke basis moeten hebben en zal opnieuw een integrale toetsing aan het EU-mededingingsbeleid noodzakelijk zijn. Een alternatief zou kunnen zijn om de bestaande regelingen verder te koppelen zodat ze in de praktijk voor de ondernemer als een geheel worden gezien en ook in de uitvoering als zodanig gehanteerd worden. Dit betekent dat de bedrijfsmiddelen voor de beide regelingen eenzelfde grondslag krijgen.
Nu in de praktijk de regelingen steeds meer op dezelfde objecten (bedrijfsmiddelen) en subjecten (ondernemers) betrekking hebben, verdient het aanbeveling een (procedureel) samengaan of integratie of varianten van de regelingen te onderzoeken. Hierbij dienen de verschillen in (fiscale) kenmerken tussen de regelingen in het oog te worden gehouden.

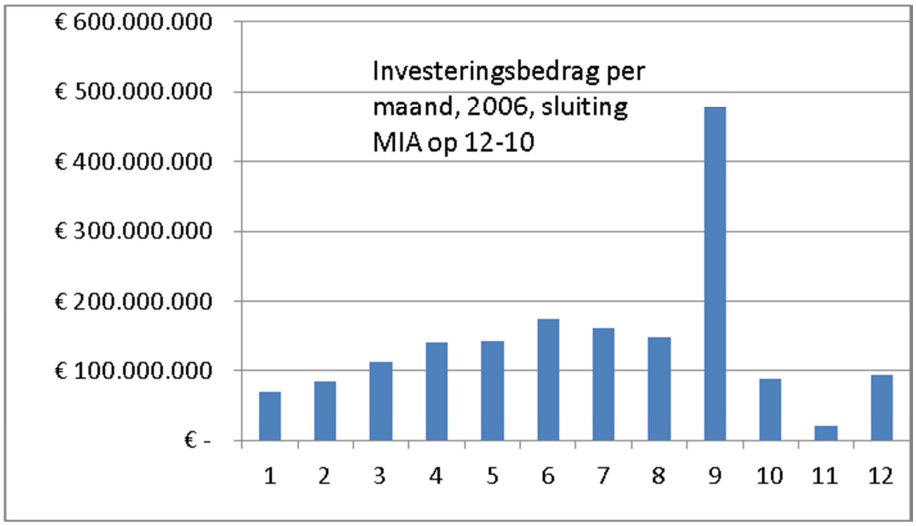
6.4 BUDGETBEWAKING, SLUITEN VAN DE REGELINGEN

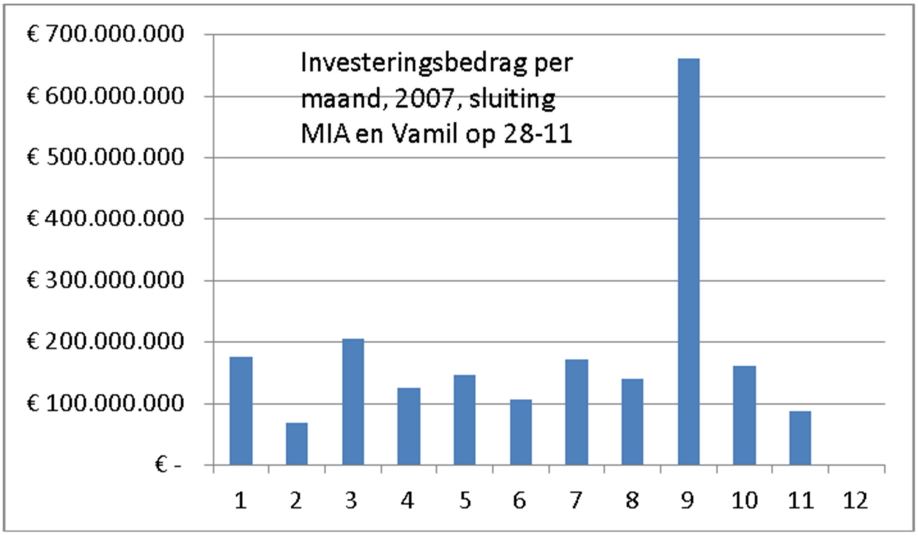
Toepassing van de regelingen mag niet leiden tot een onacceptabele financiële last voor de overheid. Daarom was in de regelingen de mogelijkheid opgenomen om ze bij te omvangrijk gebruik tijdelijk te sluiten. Toch heeft de toepassing van deze maatregel niet tot een goede budget/realisatieafstemming geleid. Het bleek dat er na de sluiting in 2006 een onderuitputting was van 28 mln. De sluiting destijds volgde na een snelle en omvangrijke groei van het aantal meldingen terwijl dit in nog sterkere mate optrad bij de Energie-investeringsaftrek (EIA) zodat er daadwerkelijk indicaties waren die wezen op een dreigende overschrijding. Inmiddels is een verbeterde budgetbewaking ingevoerd. De effecten van deze methode zijn positief, maar over all is er een aanmerkelijk onderuitputting van de budgetten (zie paragraaf 6.7). In de toekomst zal sluiting alleen nog onder uitzonderlijke omstandigheden plaats vinden. Tevens analyseren de betrokken departementen bij aanpassingen van de Milieulijst de financiële consequenties van de voorgestelde wijzigingen en van de recente ontwikkelingen binnen de regelingen zodat de kans op sluitingen gereduceerd is.
Om tot een verdere verbetering van de budgetbewakingmethode te komen is het fenomeen van de overschrijdingen en de sluitingen nader onderzocht.

In de relevante periode heeft tweemaal een sluiting plaats gevonden:

- 2006: MIA gesloten 12-10
- 2007: MIA en VAMIL gesloten 28-11

Bekijken we de effecten van de beide ingrepen op het geclaimde investeringsbedrag, dan krijgen we het volgende beeld:





De sluiting van de regelingen roept enkele overwegingen op:

- De grote variaties in claims maakt dat budgetbewaking een blijvend punt van aandacht moet zijn.
- Sluiting wordt steeds opgeroepen door een stevige anticipatie. Een nadere analyse toont aan dat die anticipatie vooral wordt veroorzaakt door investeringen binnen de land- en tuinbouw. Een verklaring kan zijn dat daar een netwerk bestaat waarbinnen geruchten van sluiting snel worden doorgegeven.
- De anticipatie resulteert in meldingen voor projecten waarvan een relatief groot deel waarschijnlijk achteraf niet of later wordt gerealiseerd. Zo bedraagt de "claimrealisatie" in 2007 64% en in de andere jaren gemiddeld 74%.
- De anticipatie geschiedt vooral voor relatief kostbare investeringen. Dit is op zich voor de hand liggend immers voor kleine investeringen met minder financieel belang gaat men minder snel investeringsplannen aanpassen.
  In de anticipatiemaand schiet dan ook het gemiddelde investeringsbedrag omhoog. De anticipatiemaanden waren september 2006 en september 2007. In de onderstaande tabel is aangeven hoe hoog het gemiddelde investeringsbedrag was over de gehele evaluatieperiode in de maand.

MIA en VAMIL: Gemiddeld investeringsbedrag en aantal meldingen in september

JAAR	Gemiddeld investeringsbedrag in september	Aantal meldingen in september
2005	€ 82.547	824
2006	€ 201.918	2366
2007	€ 548.200	1206
2008	€ 92.532	857
2009	€ 118.992	643
2010	€ 114.596	996

Tevens blijkt dat het aantal investeringen in de periode fors toeneemt. De conclusie is dan ook dat de anticipatie meer en duurdere projecten betreft. In 2006 was het effect eerder dat er meer meldingen kwamen, terwijl er in 2007 vooral duurdere projecten waren.

- De geruchten roepen ook mogelijk "schijnmeldingen" op d.w.z. meldingen voor projecten die achteraf toch niet geïmplementeerd worden.
- Het is niet duidelijk of het anticiperende gedrag wordt ingegeven door geruchten over sluiting vanwege het grote beroep op de regeling of door verwachte aanpassingen van de Milieulijst.
- Het is waarschijnlijk dat het gerucht over een mogelijke sluiting de anticipatie oproept en dat vervolgens de anticipatie de sluiting oproept. Immers, het is maar zeer de vraag of er bij het eventueel achterwege blijven van de zeer hoge investeringen gemeld in de maand september sprake was geweest van een sluiting.
- Aangezien het sluiten van de regeling in feite een noodzakelijke maar om andere redenen een ongewenste maatregel is[78], dient men alle mogelijke maatregelen te nemen dit anticiperende gedrag, dat geïnduceerd lijkt te worden door geruchten, te voorkomen. Het betreft dan zowel geruchten over toekomstige lijstaanpassingen als over budgettaire derving. Gerichte instructies aan voorlichters en andere betrokkenen kunnen mogelijk hierbij helpen. De huidige praktijk is dat men in het begin van het jaar de ondernemer antwoordt dat er nog middelen zijn. Naarmate het jaar vordert, gaat men antwoorden dat er geen informatie wordt verstrekt. Het dan onthouden van informatie is mogelijk al genoeg voor het ontstaan van geruchten.
- Meerjarige analyse toont aan dat in het algemeen januari de maand is waarin het aantal investeringen minimaal is. Echter in 2007, na de sluiting van de regelingen in 2006, blijkt er in januari 110 mln. Euro meer te zijn geïnvesteerd dan het gemiddelde van het investeringsbedrag in de maand januari van de andere jaren in de evaluatieperiode. Ook valt op dat in dat jaar het aantal investeringen relatief hoog is maar dat vooral in die maand de omvang van het gemiddelde investeringsbedrag relatief erg hoog is. In 2006, 2007 en 2008 was dat respectievelijk: € 98.361,-, € 219.080,- en € 93.898,-. Dit duidt er op dat sluiting van de regeling waarschijnlijk heeft geleid tot een uitstel van de milieu-investeringen tot het volgende jaar. Gelet op de stijging van het gemiddelde investeringsbedrag is het dan ook duidelijk dat dit uitstel vooral betrekking heeft op majeure investeringen. Het is dan ook de vraag of sluiting uiteindelijk niet leidt tot een verschuiving van de claim in plaats van tot een verminderde claim.

[78] Het sluiten leidt tot uitstel van investeringen, het schaadt het vertrouwen van ondernemers en schept onzekerheid in de markt voor leveranciers en gebruikers van de bedrijfsmiddelen.

De situatie was in januari 2008 na de sluiting van 2007 totaal anders dan bij de eerdere sluiting. Het blijkt dat er aanmerkelijk minder uitstel van investeringen geweest is. De verschillen tussen beide situaties waren: in het eerste geval werden beide regelingen gesloten, bij de tweede sluiting niet. De eerste sluiting duurde bijna drie maanden, de tweede was aanmerkelijk korter, namelijk ruim een maand. Na de eerste sluiting was er een beperkte aanpassing van de Milieulijst (met name voor vrachtwagens), de tweede sluiting werd gevolgd door een ingrijpende aanpassing van enkele categorieën.
De conclusie hieruit is dat een sluiting een uitstel van majeure investeringen veroorzaakt, dus tot een verschuiving van het tijdstip van investeren leidt en niet tot een vermindering van de budgettaire derving, maar een verschuiving van de budgettaire derving naar het volgende jaar. Als men problemen wil voorkomen dan moet de sluiting gevolgd worden door een ingrijpende aanpassing van de Milieulijst (hetzij reductie van aantal bedrijfsmiddelen, hetzij normen verscherpen hetzij steunniveau bij MIA verlagen). Indien men dit achterwege laat, leidt het door uitstel van investeringen tot hernieuwde sluitingen en verdere discontinuïteit in investeringen.

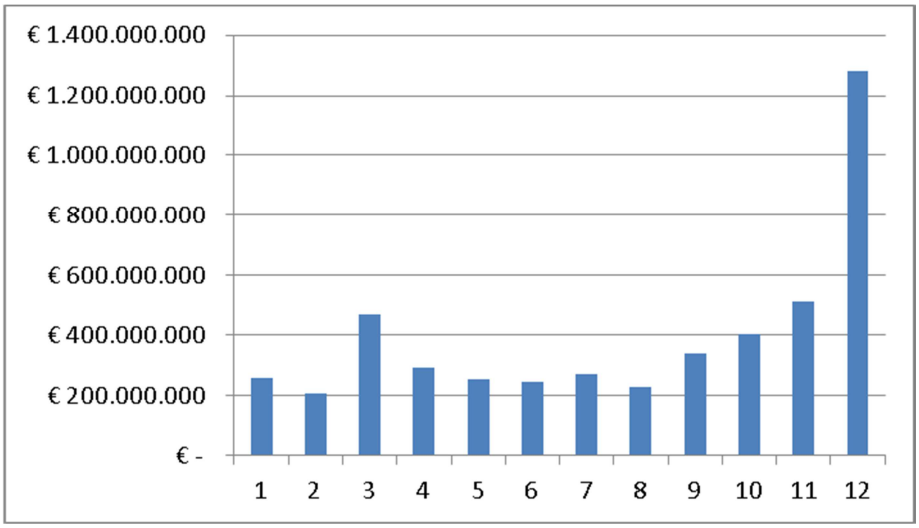
- Het is in wezen de vraag of sluitingen zoals die in de afgelopen periode werden toegepast, wel een optimale maatregel zijn. Motieven om hierbij vraagtekens te plaatsen zijn de volgende:
    1. Het blijkt dat op het moment van sluiting de piek al gepasseerd is. (In 2006 is de sluiting uitgevoerd terwijl achteraf sprake van onderuitputting was).
    2. Er is een anticipatiemaand geweest maar de periode daarna is er een sterke terugval. De sluiting wordt pas toegepast als de omvang van de investeringen na de anticipatie "weer in het dal zitten", en dus weinig effect sorteert. De sluiting is in wezen te laat om effectief te zijn.
    3. In een aantal gevallen worden majeure investeringen uitgesteld en wordt een verschuiving in de budgettaire derving gerealiseerd en geen vermindering.
- De sluitingen zijn aanleiding geweest de budgetbewaking aan te passen. Tevens werden afspraken gemaakt over verevening van over- en onderschrijdingen om zo sluiting zo veel mogelijk te voorkomen. Gelet op de noodzaak van bewaking van budgetten enerzijds en anderzijds de wens om discontinuïteit in investeringen te beperken, zou de huidige budgetsystematiek nog verder verbeterd kunnen worden. Voor de aanzet tot een nog beter systeem kunnen de volgende analyses dienen. De budgetbewaking vindt plaats op basis van de omvang van het totale geraamde budget. Uit een analyse van de oorzaken van de extreme investeringsaanvragen blijkt dat de overschrijdingen niet veroorzaakt worden door een zeer sterke groei van investeringen in de breedte van de regeling, maar door een dergelijke groei in een zeer beperkt aantal categorieën. De ontwikkeling van die categorie wordt aanvankelijk "gecamoufleerd" als wordt gestuurd op het totaal. Het optreden van toekomstige problemen kan mogelijk nog eerder gedetecteerd worden als er een "risicolijst" van categorieën wordt gehanteerd en de ontwikkelingen daarin nog beter worden gevolgd dan nu al het geval is.
- Mogelijk kunnen intern voor signaleringsdoeleinden voor die categorieën groeiontwikkelingen of maxima worden gehanteerd en of zouden specifiek per maand, c.q. per kwartaal de realisaties binnen die categorieën kunnen worden gerapporteerd. Voor een indicatie van objecten die in de risicocategorie horen, wordt verwezen naar paragraaf 6.10.
- De sterke toename van de investeringen in een aantal specifieke categorieën vergen een grondige aanpassing van de Milieulijst in die betreffende categorieën (bijvoorbeeld normen sterk verhogen of zelfs categorie uitsluiten of grondslag beperken). Daarnaast zouden ook de steunniveaus naar beneden kunnen worden aangepast (i.c. de percentages). Indien men in een vroeger stadium de knelpunten detecteert kan men overwegen de noodzakelijke aanpassingen in de Milieulijst of in de hoogte van de steunniveaus specifiek toe te passen op de sterk gegroeide categorieën en niet op de overige categorieën.
- Tenslotte is er een periode in 2006 waarin er alleen sprake is van VAMIL, omdat de MIA gesloten was. In die periode is er een sterke terugval van het aantal en de omvang van de investeringen. Deze alleen VAMIL-periode lag in de maand december. Die maand is in andere jaren juist de maand met een maximaal aantal meldingen (zie paragraaf 6.5).

Zonder MIA is er dus een sterke terugval in de gemelde investeringen. Alhoewel er enige voorzichtigheid gewenst is bij de interpretatie van de gegevens lijkt het er op dat "alleen VAMIL" tot een zeer sterke terugval van de investeringen leidt.

6.5 EINDEJAARSEFFECTEN

Een van de steeds optredende fenomenen is het zogenoemde eindejaarseffect. Omdat dit effect reeds uitvoerig in eerdere evaluaties is geanalyseerd, wordt de aandacht ervoor hier beperkt[79]. Het eindejaarseffect is het verschijnsel dat tegen het eind van het jaar de investeringen sterk oplopen:

Totaal investeringen per maand over de evaluatieperiode.



In de bovenstaand grafiek is dit effect weergegeven voor de afgelopen periode. De jaren waarin de regelingen eerder werden gesloten (2006 en 2007), zijn niet opgenomen in deze grafiek.

Het verschijnsel wordt verklaard vanuit het feit dat de ondernemer tegen het eind van het jaar meer inzicht heeft in de fiscaal financiële positie van de onderneming en door extra investeringen te plegen op dat moment de belastingafdracht kan beperken. Het verschijnsel is dus een rechtstreeks gevolg van het feit dat het fiscale regelingen betreft, waarvan het daadwerkelijk te realiseren voordeel voor de investeerder samenhangt met de winstpositie van dat jaar. Zolang dat niet het geval is, zal de prikkel minder scherp zijn. Het verschijnsel heeft dus eveneens als neveneffect dat het aantoont ofwel aannemelijk maakt dat de prikkel daadwerkelijk een positief effect heeft op de investeringsgeneigdheid in milieuvriendelijke alternatieven en op de timing van de investeringen die onder de regelingen vallen.

6.6 STEUNNIVEAU

Alhoewel het effect voor de ondernemer bij gebruik van de regelingen een liquiditeitseffect is en een kostenreductie-effect en de waarde ervan per ondernemer verschilt, kan toch een steunniveau worden weergegeven. Dit steunniveau is niet gebaseerd op het effect voor de ondernemer maar is de steun uitgedrukt als lasten voor de overheid[80]. De lasten voor de overheid wijken af van de

[79] In de eerdere evaluaties is dit fenomeen onderzocht. In Nederland worden vrijwel altijd de meeste investeringen gedaan tegen het eind van het jaar. De milieu-investeringen in MIA/VAMIL vertonen echter een aanmerkelijk grotere piek in die maanden dan het algemene investeringsniveau.

[80] Het steunniveau (=derving van belastingopbrengst voor de overheid) is de overheidsbijdrage per door het bedrijfsleven geïnvesteerde Euro. In de evaluatieperiode was dit: de bruto geraamde derving op basis van de gemelde investeringen (van 986 mln. Euro), gedeeld door het totaal van de gemelde investeringen (8.539 mln. Euro) = 0,11 - 0,12 Euro.

baten voor de ondernemers omdat bijvoorbeeld renteniveaus voor de overheid en de bedrijven verschillend zijn.

Steunniveau van de regelingen in de evaluatieperiode

JAAR	STEUN PER GEINVESTEERDE EURO
2005	€ 0,14
2006	€ 0,10
2007	€ 0,12
2008	€ 0,10
2009	€ 0,11
2010	€ 0,12

Over de afgelopen periode was het gemiddelde steunniveau vrij constant. Alleen gedurende het eerste jaar was het relatief hoog. Een hoog steunniveau voor 2005 kan slechts verklaard worden vanuit de MIA. Blijkbaar is destijds relatief veel geïnvesteerd in bedrijfsmiddelen die een hoog aftrekniveau kenden. Het laagste steunniveau werd gerealiseerd in 2006. In dat jaar werd namelijk een korte periode gewerkt zonder de MIA en drukte alleen de VAMIL op het budget. Dit VAMIL-steunniveau bedraagt ongeveer 0,04 Euro per geïnvesteerde Euro. Indien we die "alleen VAMIL-periode" buiten beschouwing laten, bedraagt het gemiddelde steunniveau € 0,107 en dan is het vrijwel gelijk aan het niveau van de overige jaren. Bovendien vormden in 2006 de Euro 4/5 vrachtauto's nog een flink deel van de bedrijfsmiddelen en voor die categorie was het steunniveau relatief laag.
In eenzelfde jaar treden er wel schommelingen op in het gemiddelde steunniveau. Zo was in juli 2005 het steunniveau 0,106 en in augustus 0,148 Euro per geïnvesteerde Euro. Deze schommelingen vertonen echter geen regelmatig patroon.
Ronduit verrassend is het dat het steunniveau van 2010 niet of nauwelijks hoger ligt dan in de voorafgaande jaren. Dit ondanks het feit dat er in dat jaar sprake was van crisismaatregelen om investeringen te bevorderen en hiertoe het steunniveau tijdelijk aanmerkelijk verhoogd werd. Als enige verklaring kan worden gevonden dat de extra investeringen onder invloed van de crisismaatregelen hoofdzakelijk investeringen in bedrijfsmiddelen betroffen die zonder deze maatregelen een laag steunniveau hebben en met de crisismaatregelen een "gemiddeld steunniveau". Dit zou er op wijzen dat het verhogen van het lage tarief effectiever is, dan het verder verhogen van hoge tarieven (tenminste als men het totaal investeringsbedrag als maatstaf neemt). Het milieueffect hoeft daar overigens niet mee in overeenstemming te zijn omdat sommige negatieve milieueffecten alleen met relatief kostbare investeringen zijn te beperken.
Uit een analyse van de aard van de investeringen blijkt, dat de groei tijdens de crisismaatregelen vooral plaats vond door een toename van investeringen buiten de landbouw.

Op de crisismaatregelen is gereageerd met meer dan een verdubbeling van het totale investeringsbedrag. Uit de berekeningen volgt dat de crisismaatregelen geresulteerd hebben in een steun per geïnvesteerde Euro van 0,12 Euro. Dit resulterende in een verhouding tussen het investeringsvolume en het geïnvesteerd budget van ongeveer 8-9.

Zoals eerder aangegeven is het financiële effect voor de ondernemer niet direct van de derving van de overheid af te leiden. Het financiële effect kan per ondernemer verschillen. Het is immers afhankelijk van de grondslag van de regeling, de fiscale positie van de ondernemer, de afschrijvingstermijn van het bedrijfsmiddel, de rentetarieven, het marginale tarief, de positie binnen BTW systematiek en dergelijke. Voor de IB-plichtige ondernemers (dit geldt voor een groot deel van ondernemers in de land- en tuinbouw) kan de optie voor "tariefsarbitrage" eveneens een positief effect hebben en hun investeringsgedrag beïnvloeden. De VAMIL biedt de IB-plichtige ondernemer de mogelijkheid om de afschrijving zodanig te verschuiven dat die valt in jaren waarin

voor hem een relatief hoog belastingtarief van toepassing is. Dit effect kan ook optreden bij Vpb-plichtige ondernemers maar het effect is daar meestal aanmerkelijk kleiner.

6.7 BUDGETTAIRE DERVING/FISCALE ASPECTEN

Budget
De regelingen zijn gebudgetteerde belastingdervingen. Voor de regelingen wordt vooraf een budget opgesteld dat in de Miljoenennota wordt gepubliceerd.
De budgetten in de evaluatieperiode worden in de volgende tabel weergegeven.

Budget van de regelingen MIA en VAMIL (in mln. Euro per jaar)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIA	**73**	**118***	**98**	**86**	**109**	**113**
VAMIL	**28**	**38**	**38**	**38**	**48**	**42**
Totaal	**101**	**156**	**136**	**124**	**157**	**155**

**inclusief 48 miljoen FES-gelden voor de stimulering van Euro-4 en Euro-5 vrachtwagens.*

De variaties in de budgetten hebben diverse oorzaken. Belangrijke oorzaken zijn extra middelen voor de stimulering van de investeringen in Euro-4 en Euro-5 vrachtwagens en de crisismaatregelen om het investeringsniveau te verbeteren. Zoals eerder aangegeven in dit hoofdstuk kan verdere optimalisatie van het bewakingssysteem een betere afstemming van realisatie en budgetten opleveren (zie aanbevelingen).

Dervingberekening
In de vorige evaluatie was gebleken dat er meerdere modellen werden gebruikt om de fiscale derving te berekenen. Hoewel dit bij complexe regelingen niet onverklaarbaar is, werd het onwenselijk gevonden. Een van de aanbevelingen was dan ook te komen tot één berekeningswijze. Inmiddels gebruiken de diverse partijen hetzelfde model. Hierin wordt uitgegaan van een aantal aannames. In de praktijk kunnen die aannames in de loop der tijd variëren. Het wordt aanbevolen om de uitgangspunten voor het model periodiek te toetsen aan de praktijk.

Derving
Op grond van de gehanteerd berekeningsmodellen voor de gederfde belastinginkomsten en de realisatiegegevens van de investeringsbedragen volgt de volgende derving aan belastinginkomsten door de MIA en de VAMIL.

Netto gerealiseerde budgettaire derving/last (in Euro per jaar):

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIA	**60**	**94**	**94**	**50**	**65**	**123**
VAMIL	**35**	**34**	**50**	**23**	**35**	**52**
Totaal	**95**	**128**	**144**	**73**	**100**	**175**

Uit de beide overzichten blijkt dat het fiscale budget en de fiscale realisatie van elkaar afwijken. Over de gehele periode berekend is er een flinke onderuitputting van 114 mln. De gehanteerde methode van budgetbeheersing heeft dus over all tot een flinke onderuitputting geleid. Met name 2008 en 2009 waren in dit opzicht (mede in het licht van de economische crisis) jaren met

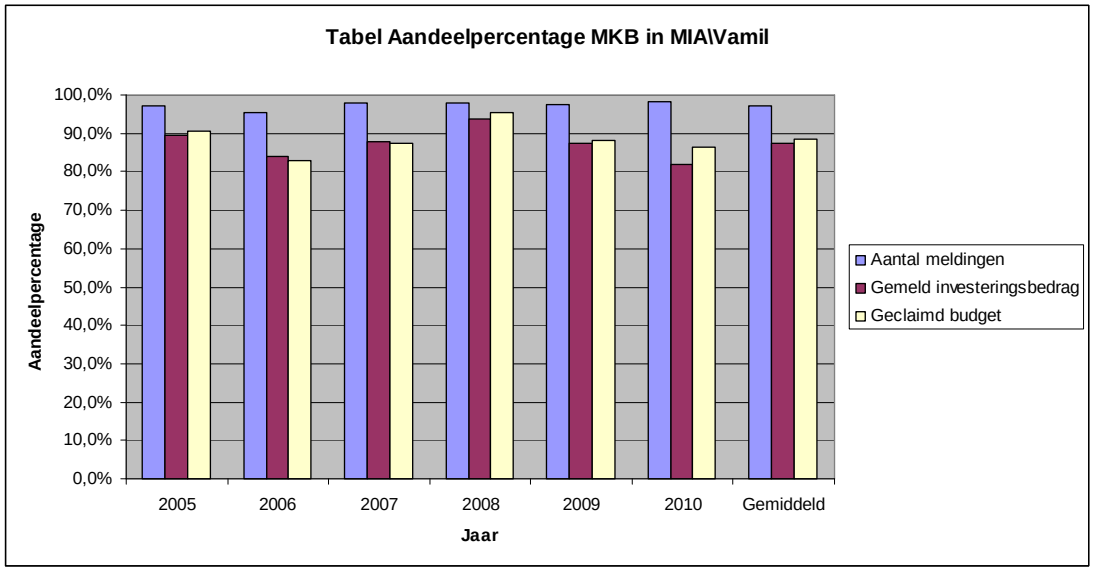
overschotten van respectievelijk 51 en 57 mln. In 2007 en 2010 waren er overschrijdingen van respectievelijk 8 en 20 mln. De sluiting vond plaats in de jaren 2006 en 2007. Markant is de sluiting in 2006 omdat blijkt dat er dat jaar een onderuitputting was van 28 mln. De overschrijding in 2010 werd veroorzaakt door een forse verhoging van de voordelen van de MIA in verband met de crisis. De afstemming tussen budget en realisatie blijkt complex. De brutoclaim (claim op basis van de meldingen) leidt in de praktijk tot een lagere nettoclaim zoals die uiteindelijk wordt vastgesteld. Door correcties van AgentschapNL, het intrekken van meldingen, en het uitgangspunt dat 5% van de claim door de fiscale positie van de bedrijven niet geëffectueerd kan worden wordt er gemiddeld 73% van de brutoclaim uit de meldingen naar verwachting geëffectueerd. Bij periodes met "schijnmeldingen" ligt dit lager. De knelpunten in de methode voor de budgetbewaking waren aanleiding tot invoering van een verbetering van die methode. Verdere optimalisatie van het bewakingssysteem kan een betere afstemming van realisatie en budgetten opleveren (zie aanbevelingen).

6.8 VERDELING VAN DE INVESTERINGEN OVER DE VERSCHILLENDE DOELGROEPEN

In de volgende paragrafen wordt stilgestaan bij de verdeling van de middelen over de verschillende sectoren. Hierbij wordt allereerst de rol van het MKB besproken en daarna wordt stil gestaan bij de investeringen in de land- en tuinbouw.

De rol van het MKB

Hoewel de regelingen niet uitsluitend bedoeld zijn voor het MKB, zijn ze wel vanaf het begin sterk gericht op dit MKB. In vorige evaluaties is voor de analyse van het aandeel van het MKB gebruik gemaakt van de indeling Vpb en IB, waarbij werd aangenomen dat binnen de Vpb vooral de grotere bedrijven vertegenwoordigd waren en binnen de IB het vooral het midden- en kleinbedrijf. Voor de onderstaande grafiek werden gegevens gebruikt die gebaseerd zijn op de EU-definitie van het MKB[81].



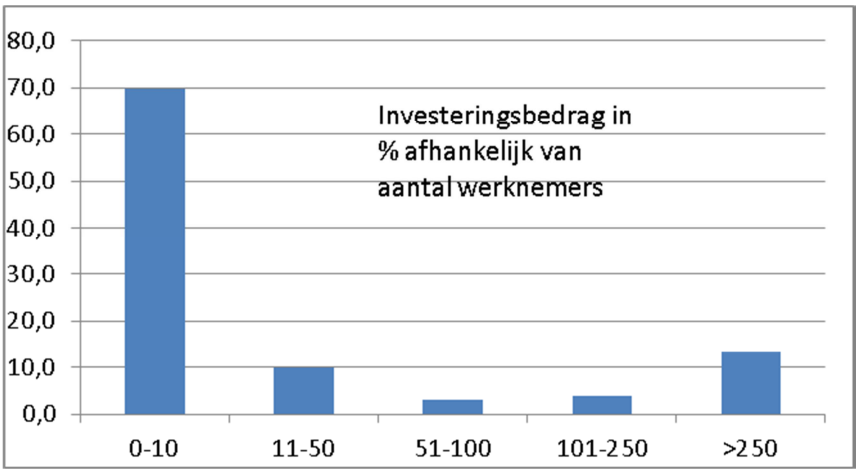
Het blijkt dat gemiddeld 97% van het aantal aanvragen afkomstig is uit het MKB. Dit aandeel is constant op dit niveau, ook als er sterke wisselingen zijn in aantallen aanvragen in de loop der jaren. In 2010 zien we dat het aandeel van het MKB in het gemelde investeringsbedrag relatief lager ligt. Of dit een effect is van de "crisismaatregelen , kan niet worden aangetoond. Het aandeel van het MKB in het gemelde investeringsbedrag ligt op een iets lager niveau dan het aandeel in het aantal aanvragen. Meestal ligt het aandeel van het MKB in het gemelde investeringsbedrag tussen de 80 en 90% met een gemiddelde van 86%. Dit wordt veroorzaakt door de gemiddelde lagere projectprijs binnen het MKB. Met uitzondering van de jaren 2006 en 2007 is het aandeel van het

[81] Bedrijven met minder dan 250 werknemers worden tot het MKB gerekend.

MKB in het geclaimde budget hoger dan het aandeel in het gemelde investeringsbedrag. De oorzaak ligt in het feit dat enkele populaire typische MKB-categorieën zoals duurzame kassen en duurzame stallen in de MIA in steunniveau F vallen (het hoogste tarief). Het gemiddeld aandeel van het MKB in het claimbedrag is 88%.

Indien een verdere opsplitsing van de meldingen wordt gemaakt, blijkt dat het binnen het MKB juist de kleine bedrijven zijn die dominant vertegenwoordigd zijn. De bedrijven tot 10 werknemers nemen bijna 70% van het totale investeringsbedrag voor hun rekening.

Procentuele verdeling van het investeringsbedrag (zoals gegeven in de meldingen van bedrijven) ingedeeld naar het aantal werknemers.



De conclusie van de vorige evaluatie: "dat het MKB qua aantal meldingen grootgebruiker is van de faciliteiten en dat de grotere bedrijven een beroep doen op de regelingen voor majeure investeringen" geldt eveneens voor deze evaluatieperiode.

Gebruik van de regelingen binnen verschillende sectoren

De regelingen hebben een generiek karakter in de zin dat ze in principe open staan voor alle sectoren die investeren in de aangewezen bedrijfsmiddelen. Daardoor wordt er vanuit een groot aantal sectoren gebruik gemaakt van de faciliteiten. Over de afgelopen periode is het gebruik (op basis van het investeringsbedrag) van de sectoren als volgt geweest: land- en tuinbouw: 68%, industrie 8% en overige 25%. In de "sector overig" is de transportsector (weg en water) dominant. Het aandeel van de land- en tuinbouw is groot. Omdat voor die sectoren de regelingen gebruikt worden als terugsluismechanisme voor de lasten van de milieuheffingen is dit grote aandeel in overeenstemming met een van nevendoelstellingen van de regelingen[82].

De bouw maakt qua investeringen (totaal gebruik tijdens de te evalueren periode van 54 mln. Euro) beperkt direct gebruik van de regeling. De realisatie van de investeringen in de andere sectoren met een totaal gemeld investeringsbedrag van 8.537 mln. Euro geschiedt echter voor een belangrijk deel door de bouwsector, en de metaal- en apparatenbouwsectoren.

Land- en tuinbouw

Nederland heeft een relatief belangrijke intensieve agrarische sector. Bepaalde onderdelen van die sector zijn door hun intensieve karakter en de aard van de activiteit geconfronteerd met een flinke milieubelasting en grondstofgebruik. Met name bij de intensieve veehouderij en de glastuinbouw speelt dit een rol.

De kernproblemen bij de intensieve veehouderij liggen op het gebied van:

[82] Zie hiervoor hoofdstuk 3.

- landgebruik met een hoge bemestingsgraad,
- dierenhuisvestingsproblemen met uitstoot van fijn stof en ammoniak en met kritiek vanuit de maatschappij over dierenwelzijn,
- mestproductie, de hoeveelheid mest is niet in balans met eigen en regionaal gebruik voor bemesting.

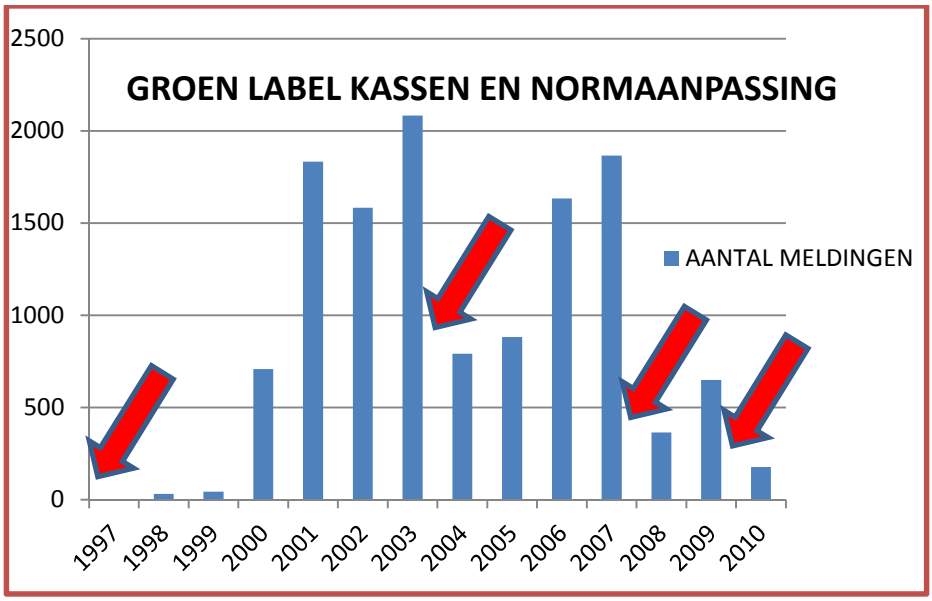
In de regelingen is in de afgelopen evaluatieperiode (en daarvoor) bijzonder veel aandacht geschonken aan die knelpunten. Zo zijn in het verleden en nu op vrijwel alle genoemde aspecten bedrijfsmiddelen op de Milieulijst opgenomen. Een belangrijke ontwikkeling in de onderhavige evaluatieperiode is die van de duurzame stallen geweest. In plaats van een stimulering op onderdelen van de agrarische activiteit worden in het huidige stimuleringsmechanisme eisen gesteld aan het integrale productiesysteem. In wezen is dit dezelfde methodiek die in de tuinbouw een aanzet tot grote veranderingen is geweest. De voordelen van de methodiek zijn dat deze flexibel is en rekening houdt met lokale omstandigheden.

De kernproblemen van de glastuinbouw waren in het verleden veeltallig:

- watergebruik en watervoorziening,
- afvalwater,
- bodeminfiltratie van meststoffen en bestrijdingsmiddelen,
- gebruik van grondstoffen voor bemesting en bestrijdingsmiddelen,
- reststoffen,
- energieverbruik.

De vorige evaluatie heeft aangetoond dat mede door de Groen Label Kas op tal van gebieden belangrijke vorderingen zijn gemaakt. In de afgelopen periode heeft de ontwikkeling van de Groen Label Kassen zich doorgezet en is het ambitieniveau steeds verhoogd. Naast de ingrepen in de ambitieniveaus kunnen slechte marktomstandigheden eveneens bijdragen aan de fluctuaties in het aantal meldingen binnen de tuinbouw.

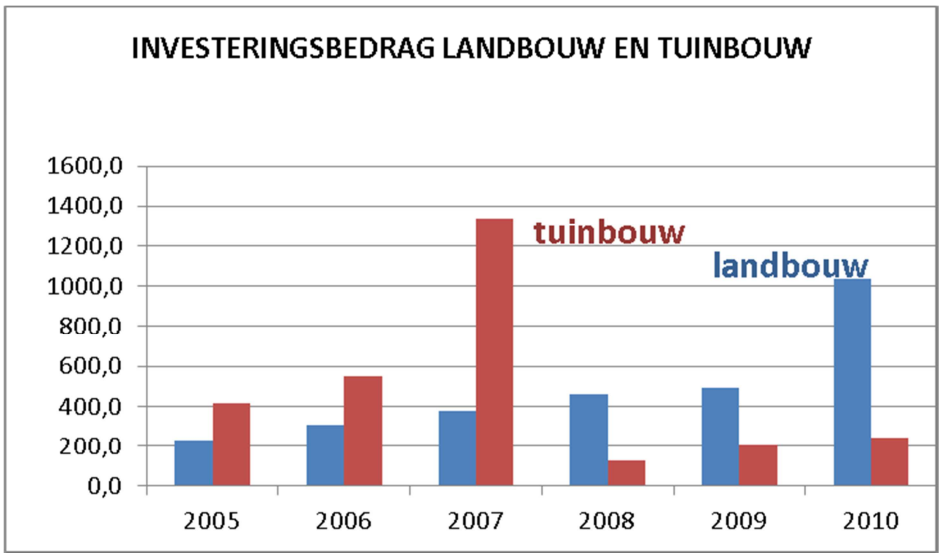
Ontwikkeling van aantal meldingen per kalenderjaar en de impact van aanpassingen van de Milieulijst



Het systeem van Groen Label Kassen is geïntroduceerd in 1997 en was destijds zo ambitieus dat er slechts aarzelend op werd ingegaan. In 1997 voldeed 0% van de Nederlandse kassen aan de voorwaarden. De flinke aanpassing in 2003 veroorzaakte een daling van het aantal investeringen

met ongeveer 75%. Een vrijwel gelijk beeld toonde de ingreep in 2007. Ook de normaanpassing in 2009 gaf weer eenzelfde beeld. Door de voortdurende verhoging van de eisen is de kwaliteit van de kassen aanmerkelijk verbeterd. Men kan constateren dat op alle onderdelen van de hiervoor genoemde impacts (daling van grondstoffengebruik zoals energie, water, bemesting en bestrijdingsmiddelen en verminderde emissies naar bodem water lucht) een flinke vordering is gemaakt. De milieubelasting per kilo product is in de loop van de jaren flink gedaald. Bovendien heeft de sector door de investeringen in Groen Label Kassen de kosten van stijgende energieprijzen weten op te vangen en kans gezien te overleven.
Indien we de ontwikkeling van de landbouw en de tuinbouw over de evaluatieperiode vergelijken, geeft dit het volgende beeld:

Gemeld investeringsbedrag in mln. Euro in de landbouw en de tuinbouw



In wezen lopen de ontwikkelingen niet parallel, maar volgen ze elkaar op met een faseverschil. De landbouw (hier in feite de intensieve veehouderij) toont een toename van de milieu-investeringen. Het lijkt er op dat de sector bezig is met een inhaalslag. Bij de tuinbouw valt zeker de laatste jaren de omgekeerde tendens waar te nemen. Daar is na een piek in 2007 eerder sprake van een zeer terughoudend investeringsgedrag. Het ontwikkelen van de markten in de beide sectoren vertoont in de praktijk flinke verschillen. De economische situatie ten gevolge van kosten en marktprijzenontwikkeling binnen de sectoren behoeft niet parallel te lopen en kan effecten hebben op het investeringsgedrag.

In de vorige evaluatie is verder ingegaan op de achtergronden van het grote gebruik binnen de land- en tuinbouwsector. Toen is met name ook gewezen op de infrastructuur en enkele andere aspecten (citaat):

- "de goede informatie-uitwisseling,
- goed overleg tussen overheden, onderzoeksinstellingen en bedrijfsleven bij formuleren eisen,
- de wijze van aanbieding van prestaties (maatlatsysteem),
- de integrale technische systemen worden toegepast met prestatienormen waarbij de ondernemer de vrijheid heeft om zelf de voor zijn bedrijf optimale keuze te maken,
- een goede organisatie-infrastructuur in de sector,
- de goede samenwerking tussen de primaire landbouwsector en de toeleveranciers voor de ontwikkeling van nieuwe technologie waardoor afstemming van vraag en aanbod snel tot innovatie leidt (zie Groen Label Kassen en Groen Label Stallen),

- voorts is het opvallend dat het integrale technische systemen en duurzame productiemiddelen betreft. Bij de meeste technieken op de Milieulijst betreft het niet integrale productiesystemen maar elementen uit het productiesysteem. Bijvoorbeeld een luchtfilter, NO_x-arme verbrandingssystemen, mechanische onkruidbestrijding en dergelijke. Bij de kassen en stallen betreft het een veel bredere impact. Het betreft als het ware het gehele bedrijfsgebeuren/productiesysteem inclusief een beperkt aantal gedragscomponenten,
- specifiek EU-beleid dat tot uitdrukking komt in het steunkader voor de landbouw. Dit steunkader is ruimer dan dat voor andere bedrijfssectoren."

Het is waarschijnlijk dat de destijds relevante aspecten, die bijdroegen aan het grote gebruik van de stimuleringsmaatregelen door die sector ook in de achterliggende evaluatieperiode een belangrijke rol hebben gespeeld.

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat de intensieve landbouw in belangrijke mate bijdroeg aan de milieuproblemen gedurende de evaluatieperiode. Mede doordat nieuwe technologie ontwikkeld is, is binnen de landbouwsectoren naar verhouding veel geïnvesteerd in bedrijfsmiddelen met een lagere milieubelasting en met grondstofbesparing. Hierdoor was de bijdrage van de sectoren in de investeringen 68%. Dit is zeer waarschijnlijk hoger dan de bijdrage van deze sectoren aan de milieuknelpunten in Nederland. De intensieve landbouw heeft hiermee een relatief hoger investeringsniveau in de milieugoederen dan de andere sectoren. Bij het opstellen van de Milieulijst dient derhalve aandacht te worden gegeven aan die andere sectoren. Hierbij zou bijvoorbeeld gebruik gemaakt kunnen worden van het netwerk van Agentschap NL en van bedrijfstakanalyses. De initiatieven hierbij dienen uiteraard binnen de budgettaire en wettelijke kaders te blijven.

6.9 AANSLUITING VAN DE REGELINGEN BIJ HET MILIEUBELEID

Een van de vragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen is in hoeverre de regelingen aansluiten bij de actuele milieuprioriteiten. Aanvankelijk werden binnen de regelingen de investeringen ingedeeld naar de "milieucompartimenten" zoals water, bodem, lucht, e.d. In 2004 is die indeling verlaten omdat er spanning optrad tussen die indeling en de praktijk van de eigenschappen van de bedrijfsmiddelen. De bedrijfsmiddelen veranderden van karakter. Aanvankelijk lag het accent op end-of-pipe technologie[83] maar in toenemende mate speelden andere zaken een rol. "*End–of-pipe"* werd steeds meer gericht op terugwinning en bovendien wonnen preventie en "procesgeïntegreerd" steeds verder terrein. De verdeling van de middelen uit de regeling werd daarom aangepast aan de toen gangbare opvattingen. Die indeling wordt nu alweer een aantal jaren gebruikt. Inmiddels zou men kunnen overwegen om een andere indeling te maken. Dat levert echter ook weer nadelen op. Historische vergelijkingen worden er door bemoeilijkt. Op grond van de aanwezige statistische gegevens komt men tot de volgende indeling:

Omvang van investeringen ingedeeld in milieusegmenten in de evaluatieperiode.

[83] End-of-pipe technologie is technologie die geplaatst wordt na het productieproces en tot doel heeft stromen (water lucht en afval etc.) te ontdoen van hun verontreinigende componenten. De end-of-pipe technologie staat in tegenstelling tot de in-proces technologie (proces geïntegreerde technologie of schone technologie). Daar wordt in de processtroom een technologische oplossing gekozen waarbij de verontreinigende componenten niet (of in mindere mate) vrijkomen.

	AANTAL MELDINGEN	INVESTERING bedrag in mln. Euro	CLAIM bedrag in mln. Euro	GEM. INV. bedrag in duizend Euro
Duurzame productie middelen	32.622	5.732	655	176
Klimaat	1.836	297	20	162
Luchtverontreiniging	1.156	255	25	220
Overlast en gezondheid	2.110	346	38	164
Mobiele werktuigen en transport	11.513	1.307	105	114
Externe veiligheid en preventie	445	60	5	136
Biodiversiteit en natuur	4.149	111	12	27
Grondstofbesparing en hergebruik	2.217	222	21	100
Afvalstromen	1.889	207	22	110

Het is duidelijk dat de duurzame productiemiddelen sterk dominant zijn. Voorts is opvallend dat de gemelde gemiddelde investeringsbedragen per categorie nogal verschillen. Zo zijn de biodiversiteitprojecten relatief "goedkoop" terwijl projecten gericht op beperking c.q. het voorkomen van luchtverontreiniging relatief kostbaar zijn.

Het werken met de bovenstaande indeling heeft evenwel ook beperkingen. Zo is onderzoek over het aansluiten van de regeling bij het kabinetsbeleid op het gebied van sectoren en milieuprioriteiten niet goed mogelijk. Om dat onderzoek toch te kunnen uitvoeren werd aanvullend een indeling gemaakt die is ontleend aan actuele beleidsdocumenten.

a. Aansluiting bij milieuprioriteiten

Door maatschappelijke, politieke en technologische ontwikkelingen zijn de beleidsprioriteiten en de uitwerking ervan aan veranderingen onderhevig. Het is een voorwaarde voor effectiviteit van dat beleid dat het instrumentarium flexibiliteit heeft om aan deze veranderende beleidsbehoefte te kunnen voldoen. MIA/VAMIL werkt met een zogenoemde Milieulijst. Dit is een lijst met technieken die in aanmerking komen voor de regelingen. Jaarlijks wordt deze lijst geactualiseerd aan de hand van technische en beleidsmatige ontwikkelingen. Tevens wordt de lijst getoetst op budgettaire consequenties. Zo kan dus steeds een up-to-date instrumentarium beschikbaar zijn dat aansluit bij de beleidswensen binnen de budgetrandvoorwaarden.
In de Duurzaamheidsagenda[84] werkt het kabinet haar visie voor de groene groeistrategie voor Nederland uit. Onderdeel hiervan is het creëren van condities waaronder innovatie en duurzame bedrijvigheid tot bloei kunnen komen. Hiervoor wijst het kabinet in die Agenda Duurzaamheid speerpunten aan voor het beleid. Voorts zegt het kabinet toe maatschappelijke partijen te ondersteunen bij de realisatie van innovatie en duurzame bedrijvigheid: *"Die ondersteuning krijgt gestalte door …… het waar nodig slimmer maken van financiële en fiscale instrumenten".* In de Agenda Duurzaamheid worden de actuele speerpunten van het beleid en de daar op gefundeerde acties aangegeven. Om de mate te onderzoeken waarin MIA/VAMIL is gericht op de prioriteiten is de aansluiting op deze actuele speerpunten per technologie op de Milieulijst onderzocht.

Veel bedrijfsmiddelen zijn hoofdzakelijk op één prioriteit gericht, maar hebben daarnaast aanvullende eisen die tevens een effect hebben op de realisatie van andere prioriteiten. Zo kan bijvoorbeeld een duurzaam-bouwenproject tevens eisen stellen ten aanzien van het gebruik van FSC-hout[85] en op die manier tevens bijdragen aan het verduurzamen van internationale handelsketens. Dergelijke projecten hebben dus meerdere effecten. Voor tien belangrijkste categorieën van investeringsprojecten van de evaluatieperiode is in Annex 1 aangegeven op welke

[84] Agenda duurzaamheid; een groene groeistrategie voor Nederland, 2011.
[85] FSC hout is hout dat getoetst is door de Forest Stewardship Council. De Council toetst of het hout geproduceerd wordt in "verantwoord" beheerde bossen.

duurzaamheidprioriteiten ze betrekking hebben. Zoals uit deze annex blijkt hebben een aantal investeringsobjecten een werking op meerdere prioriteiten.
In de onderstaande overzichten wordt per speerpunt (zoals opgenomen in de Agenda Duurzaamheid) aangegeven wat de omvang was van de investeringen die door de MIA/VAMIL in 2010 werden gestimuleerd.

Omvang van investeringen in de duurzaamheid beleidsprioriteiten (zoals genoemd in de Agenda Duurzaamheid[86]) die in 2010 werden gestimuleerd door middel van MIA/VAMIL[87], op een totaal van 2.001 mln. Euro in 2010

BELEIDSPRIORITEIT	INVESTERINGSBEDRAG mln. Euro
Grondstoffen en productieketens	
efficiënt gebruik	*1435*
biobased en biomassa	*1113*
verduurzamen handelsketens	*1120*
duurzaam bouwen	*492*
Duurzaam water- en landgebruik	
duurzaam watergebruik	*561*
duurzaam land en bodemgebruik	*547*
Voedsel	*1282*
Klimaat en energie	
mobiliteit	*258*
energiebesp. gebouwde omgeving	*491*
overig klimaat	*1476*

Uit de bovenstaande gegevens blijkt dat de bedrijfsmiddelen, waarin in het kader van de regelingen wordt geïnvesteerd, in sterke mate bijdragen aan meerdere beleidsprioriteiten tegelijk en dat deze gericht zijn op de huidige beleidsprioriteiten. Gelet op het stimulerende effect dat de MIA en de VAMIL hebben op investeringen levert het dus een belangrijke bijdrage aan de realisaties van de doeleinden van die beleidsprioriteiten. In de laatste paragraaf wordt nader geanalyseerd op welke wijze (binnen de budgetrandvoorwaarden) de aansluiting met de prioriteiten nog verder versterkt kan worden.

b. Aansluiting bij overige beleidsprioriteiten (sectoren)
In de brief aan de Tweede Kamer: "Naar de top; de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid"[88] wordt aangegeven welke sectoren vooral kansen bieden voor de Nederlandse economische ontwikkeling. De genoemde sectoren lenen zich moeilijk voor een statistische analyse, omdat ze een flinke overlap vertonen als ze toegepast worden op de bedrijfsactiviteit in Nederland: investeringen zoals die in een hightech-kas vallen onder tenminste een handvol van de genoemde items: agro-food, tuinbouw, energie, water en hightech. Voor de tien belangrijkste

[86] In de Agenda Duurzaamheid staan ook op het buitenland gerichte prioriteiten. Die zijn in deze tabel achterwege gelaten omdat MIA/VAMIL slechts voor Nederlandse belastingplichtigen geldt. De "speerpunt overstijgende prioriteit" is eveneens niet afzonderlijk vermeld omdat die innovatiegerichte investeringen omvat en de regelingen door hun karakter inherent op innovatie zijn gericht (zie ook de vorige paragrafen.)
[87] Cijfers ontleend aan MIA/VAMIL statistieken van Agentschap NL. De bedrijfsmiddelen hebben soms een werking die op meerdere gebieden ligt waardoor bij sommeren van de bedragen een dubbeltelling plaats zal vinden, daarom kunnen de bedragen niet getotaliseerd worden. Het totaal bedrag van de investeringen bedroeg in 2010: 2.001mln Euro.
[88] Naar de top: de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid. Bijlage bij brief van Minister Economische Zaken, Lanbouw en Innovatie d.d. 13- 09-2011, kenmerk A/AEP 11018577.

categorieën van investeringsprojecten van de evaluatieperiode is in Annex 2 aangegeven op welke topsectoren ze betrekking hebben. Zoals uit deze annex blijkt heeft een aantal investeringsobjecten een werking op meerdere sectoren.

Het uitvoeren van een statistische analyse in een dergelijke situatie is dan ook problematisch. Een investering draagt dan immers bij aan de ontwikkeling in diverse sectoren. Het toeschrijven aan een enkele sector geeft een vertekend beeld, maar het alternatief (cumulatieve methode) om de investeringen toe te schrijven aan alle sectoren geeft eveneens een vertekend beeld. Omdat bij de eerste methode bovendien de keuze van de sector waar men de investering aan toeschrijft zeer arbitrair is, werd voor de onderstaande gegevens ondanks de bezwaren gebruik gemaakt van de cumulatieve methode.

Omvang van investeringen in de topsectorenbeleidsprioriteiten (zoals genoemd in de brief Naar de top) die in 2010 gestimuleerd werden middels de MIA/VAMIL[89], op een totaal van 2001 mln. Euro in 2010.

SECTOR[90]	INVESTERINGSBEDRAG mln. Euro
Water	€ 518
Agrofood	€ 1.443
Tuinbouw en uitgangsmat.	€ 517
Life Sciences	€ 1.102
Chemie	€ 115
Energie	€ 641
Logistiek	€ 663

Gelet op de statistische knelpunten zijn conclusies ten aanzien van de absolute hoogte van de getallen riskant. Wel is duidelijk is dat de MIA/VAMIL in alle topsectoren investeringen tot een omvangrijk niveau stimuleert en daarmee in haar opzet aansluit bij deze topsectoren.

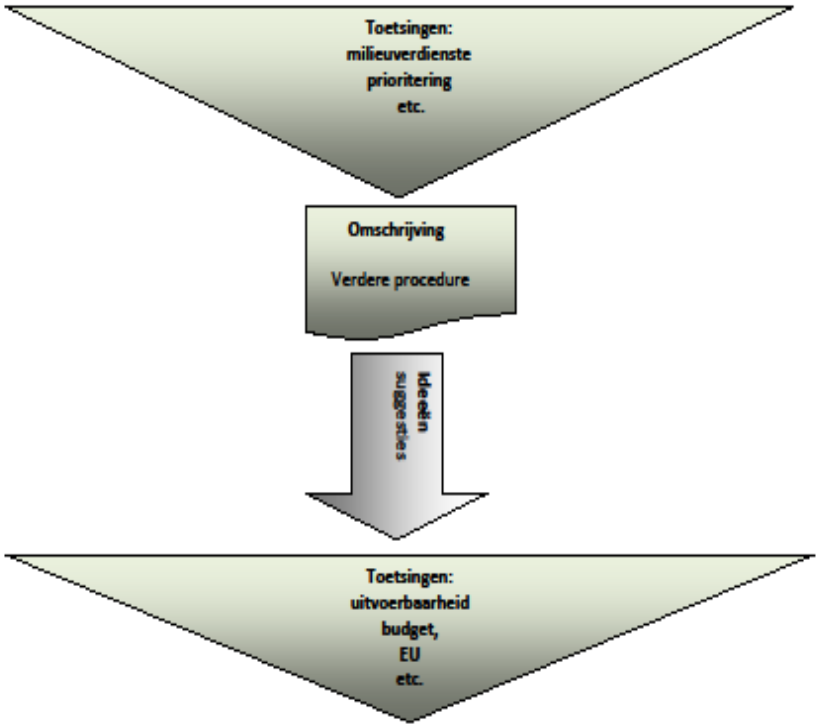
c. Aanbeveling om de aansluiting van de regelingen bij het actuele milieubeleid en topsectorenbeleid verder te verbeteren

Op basis van een toetsing van de bedrijfsmiddelen aan de Agenda Duurzaamheid kan worden geconcludeerd dat de MIA en de VAMIL in zeer sterke mate gericht zijn op de huidige beleidsprioriteiten. Dit zal met name bevorderd zijn door het mechanisme van jaarlijkse aanpassingen van de Milieulijst. Het is eveneens duidelijk dat de MIA en de VAMIL in belangrijke mate gericht zijn op de topsectoren zoals aangegeven in de brief aan het parlement "Naar de top; de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid".

Het verdient aanbeveling om de aansluiting bij het actuele milieubeleid van de Milieulijst te "borgen" en waar de budgettaire ruimte en wettelijke kaders de mogelijkheid geven, te versterken. Om dit te realiseren wordt voorgesteld om de procedure voor het opstellen van de Milieulijst op enkele punten aan te passen ten gunste van die prioriteiten. De procedure verloopt normaliter als volgt:

[89] Cijfers ontleend aan MIA/VAMIL statistieken van Agentschap NL. De bedrijfsmiddelen hebben soms een werking die op meerdere gebieden ligt waardoor bij sommeren van de bedragen een dubbeltelling plaats zal vinden, daarom kunnen de bedragen niet getotaliseerd worden. Het totaal bedrag van de investeringen bedroeg in 2010: 2.001mln Euro.

[90] De sector high tech is achterwege gelaten. De regelingen richten zich van rechtswege op niet gangbare technologie, derhalve dekken vrijwel alle investeringen innovatieve bedrijfsmiddelen en is high tech geen onderscheidende verzameling ten opzichte van het totaal. Ook de sector creatieve industrie is achterwege gelaten. Deze sector verricht niet of nauwelijks milieurelevante investeringen en valt daarmee buiten de doelgroep van de milieuregelingen.



De inhoudelijke voorstellen betreffen de volgende punten:

1. **Maatregelen nemen om de input van ideeën gericht op de beleidsprioriteiten te verbeteren**
   Als een bedrijfsmiddel niet op één of andere wijze wordt gemeld als zijnde relevant voor de Milieulijst dan wordt het bedrijfsmiddel nimmer opgenomen. Alhoewel producenten en gebruikers en het Agentschap NL alert zijn op nieuwe technologische ontwikkelingen zou de beleidsafdeling bij wie het beleid is ondergebracht, eveneens een belangrijke rol moeten spelen. Hiertoe zouden de volgende acties gewenst zijn:
   - Jaarlijks op een aantal speerpunten een analyse maken van technologische opties die relevant zijn voor realisatie van het speerpunt. Deze analyse wordt gemaakt door (of onder regie van) het Agentschap NL met inbreng van de relevante bedrijfstakken en de actieve medewerking van de betrokken beleidsafdeling.
   - De beleidsafdelingen die een speerpunt onder zich hebben, worden jaarlijks actief uitgenodigd om:
     A. suggesties te doen,
     B. zich uit te spreken over voorstellen op hun beleidsterrein,
     C. laterale eisen op te nemen ten aanzien van bedrijfsmiddelen die primair buiten "hun speerpunt" liggen (zie hierna),
     D. de beleidsafdeling die een speerpunt heeft, wijst een contactpersoon aan voor MIA/VAMIL-aangelegenheden,
     E. de speerpunten moeten passen binnen de budgettaire randvoorwaarden, dus ook het Ministerie van Financiën is betrokken bij de actualisatie van de lijst en bij het vaststellen van de steunniveaus.

2. **Prioriteren van bedrijfsmiddelen die op speerpunten zijn gericht**
   De selectie van de bedrijfsmiddelen bij het opstellen van de Milieulijst geschiedt aan de hand van criteria. Hierbij spelen ondermeer aard van de verontreiniging, aard van de technologie en breedte van gebruiksmogelijkheid een rol. Onder de criteria die bij de prioritering gehanteerd worden zou eveneens het feit dat het bedrijfsmiddel onder een speerpunt gehanteerd kunnen worden. Bij de selectie van de bedrijfsmiddelen hoort ook een raming van de budgettaire derving zodat inzicht wordt verkregen of de gewenste selectie van bedrijfsmiddelen ook binnen het vastgestelde budget past.

3. **Aandacht geven aan verbreding van de omschrijving ten gunste van speerpunten**
   Een mogelijkheid om verder aan de doelstelling van het speerpunt tegemoet te komen is opname van **laterale eisen**[91] voor het bedrijfsmiddel. Een voorbeeld mag dit duidelijk maken. Stel, er is een voorstel voor opname van "geluidarme gasmotoren". Door nu naast eisen voor het hoofddoel (geluidarm) aanvullende eisen te stellen op andere gebieden, kunnen meerdere doelen worden nagestreefd. Zo kan men bijvoorbeeld ook eisen stellen aan de methaanuitstoot of de NO_x-uitstoot van die motoren. De methode van de laterale eisen wordt al toegepast in de huidige Milieulijst. Het actief nagaan of deze methode kan worden verbreed, kan bijdragen aan de realisatie van de speerpunten. De methode van laterale eisen dient wel op realistische wijze te worden toegepast en mag de realisatie van het hoofddoel niet beperken. Alhoewel laterale eisen niet altijd budgettaire consequenties hebben dient men de voorstellen wel te voorzien van ramingen zodat beoordeeld kan worden of ze passen binnen het gestelde budget.

4. **Sterkte van stimulans (steunniveau) eventueel verhogen bij speerpunten**
   De Nederlandse regels geven in principe binnen bepaalde grenzen vrijheid in de keuze van het steunniveau voor de investeringen. Het niveau van de steun wordt sterker begrensd door het EU-beleid en door de budgetten. Daar waar er budgettaire ruimte is, kan worden overwogen om in specifieke gevallen de beschikbare ruimte maximaal te benutten voor bedrijfsmiddelen die onder een speerpunt vallen. Vanzelfsprekend dient men binnen de doelstellingen van de regeling te blijven en moet overstimulering voorkomen worden.

6.10 DE BELANGRIJKSTE INVESTERINGEN MET GEBRUIKMAKING VAN DE MIA EN DE VAMIL

Uit de analyse in de jaarverslagen en de overzichten van Agentschap NL blijkt dat gedurende de evaluatieperiode investeringen in een beperkt aantal categorieën van bedrijfsmiddelen van de Milieulijsten dominant is, zowel qua aantal meldingen als qua investeringsbedragen.

Investering	Periode	Aantal	Bedrag gemeld mln. €	Budget claim mln. €	% Totale budgetclaim	Gemiddeld % Meer Kosten	Gemiddeld % Stimu-lering
Kassen	**2005-2010**	**6.059**	**2.786**	**398**	**39,8**	**35**	**14**
Stallen	**2005-2010**	**23.949**	**2.421**	**311**	**31,0**	**30**	**13**
Euro-4/5	**2005-2007**	**4.401**	**719**	**63**	**6,3**	**28**	**9**
Mobiele	**2005-2010**	**5.418**	**458**	**36**	**3,5**	**15**	**8**

[91] Onder een laterale eis wordt verstaan een eis die betrekking heeft op effecten die buiten de hoofdfunctie van een bedrijfsmiddel. Bijvoorbeeld een geluidsnorm voor een waterzuivering. Naast de laterale eisen zijn er bijkomende eisen die kunnen specificaties c.q. aanscherpingen inhouden van de een eis betreffende de hoofdfunctie van een bedrijfsmiddel: bijvoorbeeld totaal stikstof emissie in water splitsen in nitraat en ammonium zouten.

machines							
Dubo	**2007-2010**	**158**	**288**	**17**	**1,7**	**15**	**6**
E-rijden	**2005-2010**	**410**	**145**	**13**	**1,3**	**18**	**9**
Gesloten overkapping	**2009-2010**	**367**	**88**	**12**	**1,2**	**58**	**14**
Koelsystemen	**2005-2010**	**399**	**192**	**10**	**1,0**	**21**	**5**
Naverbrander	**2005-2010**	**67**	**61**	**8**	**0,8**	**100**	**13**
Anaerobe vergisting	**2005-2008**	**158**	**68**	**6**	**0,6**	**90**	**8**

De tien items van de Milieulijst die in de bovenstaande tabel zijn opgenomen, maken 72 procent uit van het aantal meldingen en 86 procent van het totale budget. Bovendien maakt de top twee op haar beurt weer het overgrote deel (71%) uit van de investeringen. Toch staan er op de milieulijst meer dan 450 bedrijfsmiddelen. In de meeste bedrijfsmiddelen vindt dus maar een beperkt aantal investeringen plaats. Er is tevens een aantal bedrijfsmiddelen waar niet in geïnvesteerd wordt. Dat zijn de "winkeldochters". In de vorige evaluatie is uitvoerig bij het fenomeen winkeldochters stilgestaan. Het bleek dat per bedrijfsmiddel de oorzaken kunnen verschillen waarom er (nog) geen investeringen plaatsvinden in dat specifieke bedrijfsmiddel. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat de situatie voor de lopende periode anders was. Derhalve wordt voor de achtergronden van de winkeldochters verwezen naar pagina 55 en volgende van de Evaluatie MIA, VAMIL en Groen Beleggen 2000-2004.

Binnen de top varieerden de meerkosten van 15 tot 100% Het steunniveau bedroeg 6 tot 14%. Op grond hiervan kan geconcludeerd worden dat de steunniveaus liggen binnen de grenswaarden die gelden in het kader van EU-mededingingsrecht.
Tevens kan geconcludeerd worden dat de meerkosten niet gedekt werden door de overheidsbijdrage. De ondernemers dienden gemiddeld 60% van de meerkosten voor eigen rekening te nemen.

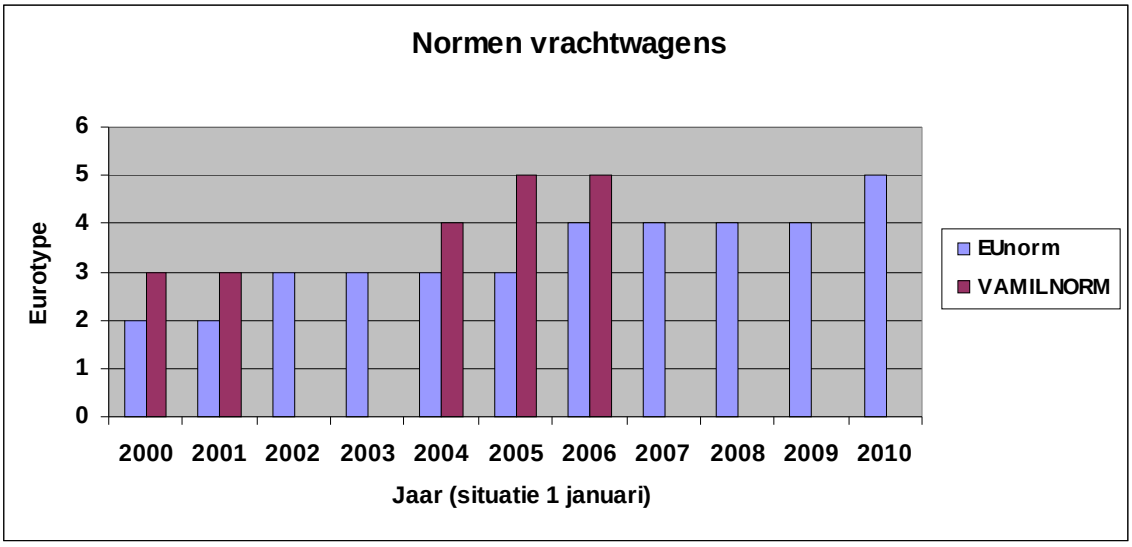
Het kenmerkende van de veel voorkomende categorieën is dat ze vaak langdurig op de Milieulijst voorkomen en dat er gedurende die langere periode veelvuldig een beroep op wordt gedaan. De veel voorkomende categorieën zijn over het algemeen samengestelde categorieën (dit in tegenstelling tot de enkelvoudige categorieën) en hebben in de loop der tijd een scherpere normstelling gekregen. Enkelvoudige categorieën hebben betrekking op een prestatie van een technologische voorziening (bijvoorbeeld een geluidarme pomp). Samengestelde categorieën hebben betrekking op meerdere prestaties van een complex/samengebouwd bedrijfsmiddel. Een voorbeeld is de Groen Label Kas. Vroeger bestond dit complex uit meerdere bedrijfsmiddelen op de Milieulijst: bijvoorbeeld energiebesparend glas, schermen, warmtekrachtkoppeling e.d.; meerdere voorzieningen die dus alle betrekking hadden op de kas. Nu is het bedrijfsmiddel "Groen Label Kas" en daar zijn al die verschillende elementen in opgenomen. De lijst van tien bedrijfsmiddelen is dus in wezen een lijst van een veel groter aantal voorzieningen waarvan in de loop der tijd de prestaties worden bijgesteld.

Met betrekking tot de top twee categorieën (kassen en stallen) is in paragraaf 6.8 meer informatie gegeven over de achtergronden.

Euro 4 en 5

Het vrachtverkeer draagt aanmerkelijk bij aan de milieudruk. Om hier verbetering in te brengen worden de eisen aan vrachtwagens verder aangescherpt. Het introduceren van vernieuwde vrachtwagenmotoren gaat om diverse redenen langzaam. De EU past de toelatingsnormen voor voertuigen langzamer toe dan de technologische ontwikkeling mogelijk maakt. Om op nationaal niveau het proces van marktintroductie van de nieuwe typen te bevorderen worden de MIA en de VAMIL ingezet. De wisselwerking tussen de Normstelling (EU gebaseerd) voor de toelating en de VAMIL verloopt over de tijd[92] als volgt:

Ontwikkeling van de normen voor vrachtwagens binnen de VAMIL en het toelatingsbeleid binnen de EU



De MIA/VAMIL-norm loopt daarbij vóór op de toekomstige norm in het EU-toelatingsbeleid. Om de marktintroductie van de nieuwe vrachtwagentypen te versnellen, werden in 2000 en 2001 vrachtwagens met een Euro 3 type motor onder de VAMIL gebracht. In 2004 en 2005 betrof het de Euro 4 en in 2006 de Euro 5. Dit wisselspel tussen de regelingen en EU-normen leidde tot de volgende meldingsgegevens:

Ontwikkelingen van het aantal meldingen en investeringsbedrag in vrachtwagens

		MELDINGEN	
JAAR	Type	AANTAL	Bedrag mln. Eu
2000	Euro 3	559	63
2001	Euro 3	803	68
2002		0	0
2003		0	0
2004	Euro 4	40	4
2005	Euro 4	381	42
2006	Euro 5	243	41

[92] In de grafiek is de norm per 1 januari van een jaar gegeven. Voor de toekomstige jaren is de verwachte norm weergegeven.

In 2002 en 2003 waren er geen meldingen van Eurovrachtwagens, omdat de Euro 3-voertuigen inmiddels niet meer op de Milieulijst stonden (omdat ze verplicht waren geworden) en de Euro 4-vrachtwagens nog niet beschikbaar waren en daarom nog niet op de Milieulijst stonden. In 2004 en 2005 heeft de markt goed gereageerd op het opnemen van de Euro 4 en 5 op de Milieulijst. Het EU-toelatingsbeleid geeft onder die omstandigheden de industrie en handel nog een periode van vijf jaar om zich aan te passen aan de normen. Dit standpunt lijkt in ieder geval niet te zijn ingegeven door technologische belemmeringen. Eenzelfde conclusie kan worden getrokken in de jaren 2005 en 2006. De vrachtwagens zijn wel beschikbaar, de normstelling van de EU loopt dus achter bij de technologische mogelijkheden. De MIA/VAMIL realisaties tonen dit aan. Het blijkt immers dat de voertuigen beschikbaar zijn en op de markt gebracht worden indien er vanuit de markt vraag wordt gegenereerd door prikkels vanuit de MIA en VAMIL.

Mobiele machines

Er is een flink aantal mobiele machines. Het betreft onder meer machines voor heiwerkzaamheden, bouw en wegenbouw, grondverzet e.d. Ze vallen in Nederland niet onder de het vergunningenregime van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer, omdat dat structurele activiteiten binnen inrichtingen als uitgangspunt heeft. Als men de impactprestaties van mobiele machines wenst te verbeteren is men of aangewezen op (traag) EU-toelatingsbeleid of op stimuleringsbeleid.

Duurzaam bouwen/duurzame utiliteitsbouw

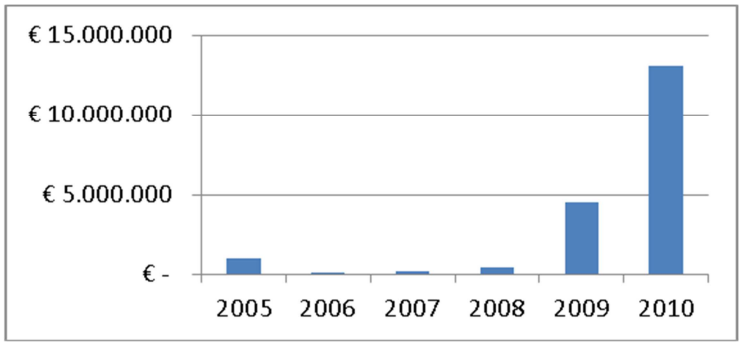
Bouwen en het gebruik van gebouwen is een activiteit die gepaard gaat met een relatief grote milieubelasting wat betreft energie, water, lucht en restafval. Binnen de regelingen wordt zowel duurzame restauratie als duurzame nieuwbouw gestimuleerd. Het betreft alleen utiliteitsbouw. Duurzame woningen vallen niet onder de faciliteiten omdat dit geen bedrijfsmiddelen zijn. Ook bij DUBO (Duurzaam bouwen) is er sprake van samengestelde eisenpakketten. Naast de expliciet op de Milieulijst opgenomen categorieën voor duurzame utiliteitsbouw zijn andere vormen van duurzame bedrijfsgebouwen onder de regelingen gebracht[93]. Voorbeelden hiervan zijn gesloten overkappingen ter voorkoming van fijnstof uitworp en vervanging van asbestdaken. Tevens zijn er veel projecten met meerdere doelstellingen. De "dubo-elementen" in die bedrijfsmiddelen zijn echter financieel niet te scheiden van de andere niet-dubo-elementen in die projecten. Zo bevatten duurzame kassen en duurzame stallen diverse onderdelen die als duurzaam bouwen te kenmerken zijn. Dit geldt eveneens voor een aantal andere bedrijfsmiddelen. In paragraaf 6.9 is een raming gegeven van het bedrag dat mogelijk betrekking heeft op duurzaam bouwen. Dit bedrag is gebaseerd op samengestelde projecten en heeft daarom slechts indicatieve waarde.

E-rijden

Elektrisch rijden ofwel voer- en vaartuigen en machines die voortgestuwd worden met elektrische energie, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van het woonmilieu met name in de dichte bebouwde omgeving (vooral reductie van de emissies van NO_x en fijn stof). Elektrisch rijden vormt zo een gewenste ontwikkeling. In de onderstaande grafiek is weergegeven welke ontwikkelingen de investeringen in het E-rijden binnen de regelingen doormaakten.

Ontwikkeling van investeringen in elektrisch rijden. Investeringsbedrag per kalenderjaar

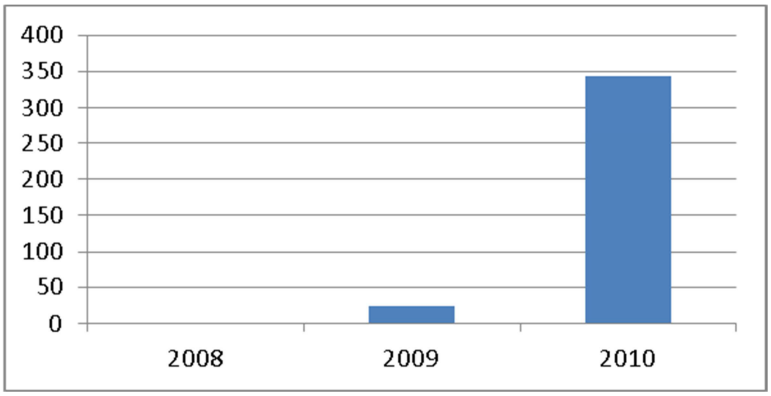
[93] Deze zijn niet inbegrepen in de realisatiegegevens voor DUBO



De ontwikkeling van het E-rijden stagneerde in 2006 en 2007 maar vanaf 2009 is een snelle ontwikkeling zichtbaar. Naast de MIA en de VAMIL werden andere maatregelen ingezet.

Gesloten overkappingen
De emissies van fijn stof vormt een van de grootste knelpunten waar Nederland mee geconfronteerd wordt. Het vormt een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid. Dit heeft geresulteerd in regelgeving op EU-niveau waardoor fijn stof emissie een belangrijke beperking voor de expansie van economische activiteit en voor de uitbreiding van woonwijken vormt. Gesloten overkappingen (naast investeringen in preventieve bedrijfsmiddelen) kunnen de emissie van fijn stof sterk beperken.

Aantal meldingen per kalenderjaar in gesloten overkappingen



Koelsystemen
Koelsystemen waren in het verleden systemen met een grote milieu-impact. Koelsystemen werken met behulp van samenpersen en expanderen van gassen/vloeistoffen. In het verleden gebruikte men gassen/vloeistoffen die een grote rol speelden bij de destructie van de ozonlaag. Tevens waren enkele van die stoffen zeer persistent en brachten enkele ervan een groot broeikaseffect teweeg. De vervanging van de stoffen door minder schadelijke stoffen (natuurlijke koelsystemen) die toch een goed energierendement hebben, is een activiteit die succesvol lijkt te zijn.

Naverbranders
Regeneratieve naverbranders worden ingezet om verontreiniging met vluchtige procesgassen te voorkomen. Het kan hierbij gaan om gevaarlijke stoffen of om geurstoffen. Bovendien winnen de naverbranders de energie uit de te verbranden stoffen terug. De naverbranders worden met name ingezet in de chemische industrie en in voedingsmiddelenindustrie.

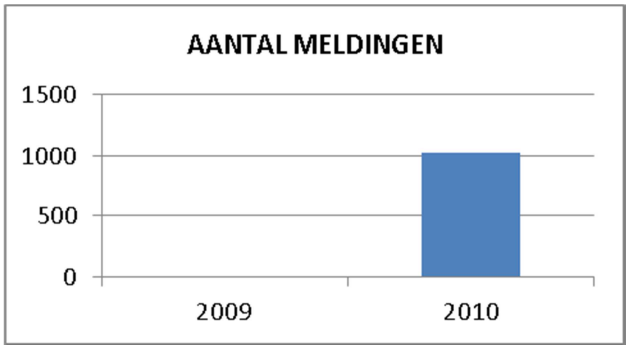
Anaerobe vergistinginstallaties
Anaerobe vergisting is een technologie die in 2009 na een lange geschiedenis van de lijst is afgevoerd. Aanvankelijk werd de technologie veel gebruikt voor slibverwerking. Later vond er een

expansie van de technologie plaats voor verwerking van relatief zwaar verontreinigde afvalwaterstromen. Daarna kwam een periode van expansie van de technologie voor mestverwerking. Een doorbraak voor de verwerking van droge afvalstoffen zoals GFT is achterwege gebleven. Thans staat in Nederland een aantal installaties waarbij het accent ligt op energieproductie. De technische ontwikkelingen van de anaerobe vergistinginstallaties, hun toepassingen en economische situatie staan niet stil. Dit sluit niet uit dat vroeg of laat de installaties zelf in een of andere vorm of voor de opwerking van hun effluenten opnieuw op de Milieulijst zullen verschijnen.

Asbestdaken

Het verwijderen van asbestdaken staat niet in de top tien. Dit komt omdat deze categorie pas één jaar op de Milieulijst staat. De ontwikkeling bij deze categorie is echter zodanig dat aandacht gewenst is (ook om budgetbewakingredenen).
Soms is een investering in het verleden tot stand gebracht binnen de destijds geldende normen en hebben realisaties van asbestdaken plaatsgevonden volgens de destijds verleende vergunningen. In die gevallen is een verbetering van de situatie met juridische middelen niet altijd haalbaar. Met gebruik van fiscale prikkels kan dan alsnog worden getracht veranderingen tot stand te brengen. Daarom is de MIA/VAMIL ingezet voor projecten ter verwijdering van asbestdaken op vrijwillige basis. In 2010 werd de verwijdering van die daken opgenomen. De markt reageerde vrijwel onmiddellijk. Een dergelijke groei kan een signaal zijn voor de budgetbewaking (zie eveneens hierna onder de paragraaf Nieuwkomers en Top tien en budgetbewaking).

Aantal meldingen voor vervanging van asbestdaken



Nieuwkomers

Het blijkt dat sommige nieuwe bedrijfsmiddelen op de Milieulijst zoals vervanging van asbestdaken, E- rijden en overkappingen de neiging hebben een stormachtige ontwikkeling door te maken. Er is in die gevallen een prompte marktreactie. Dit geldt overigens ook voor de niet-nieuwkomers waarvoor in de afgelopen periode het eisenpakket is aangepast.

Top tien en budgetbewaking

In een eerdere paragraaf (paragraaf 6.4) in dit hoofdstuk is gewezen op de wenselijkheid van budgetbewaking en op de knelpunten die daarbij in het verleden zijn voorgekomen. Hierbij is aangegeven dat het wenselijk kan zijn te streven naar een nog verdere verbetering van de budgetbewaking. Uit analyse van de oorzaken van vermoedde dreigende budgetoverschrijdingen in 2006 en 2007 blijkt de oorzaak te liggen in een sterke en snelle toename van het aantal meldingen voor enkele categorieën. Sindsdien zijn er (vanaf 2008) nieuwe afspraken gemaakt over de procedures in de bewaking van het budget. In principe wordt in de huidige budgetsystematiek niet meer uitgegaan van sluitingen, maar wordt gestreefd naar een meerjarig evenwicht van onderschrijdingen en overschrijdingen.

Het feit dat de "top tien" een sterke invloed heeft op de gehele budgetbesteding en dat de "sterke en snelle groeiontwikkeling" binnen deze groep plaatsvindt, maakt de extra monitoring van deze top tien voor budgetbewaking zinvol. Deze bewaking kan nog eerder dan nu signalen leveren voor komende knelpunten en kan eventueel genuanceerd ingrijpen (beperken tot de snel groeiende categorie) mogelijk maken (zie hiervoor de aanbevelingen). Dit laat onverlet dat een stabiele lijst gedurende het jaar wenselijk is voor de ondernemer. Monitoring van deze groep levert eveneens extra informatie op die voor sturing en invulling van de instrumenten van belang kan. Dit kan bijdragen aan handhaving van de balans tussen de overschrijding en onderschrijding en tot de stabiliteit van de lijst gedurende het jaar.

6.11 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN N.A.V. DE AARD, AANTAL EN OMVANG VAN DE INVESTERINGEN

6.11.1 CONCLUSIES N.A.V. DE AARD, AANTAL EN OMVANG VAN DE INVESTERINGEN

Conclusies ten aanzien van onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk was primair gericht op de beantwoording van de volgende vraag:

1.1 Wat is het aantal en de omvang van de investeringen?

Daarnaast zijn de realisatiecijfers op een aantal overige aspecten geanalyseerd die betrekking hebben op de deelvragen 1.2 en 1.3:

1.2 In hoeverre sluit de Milieulijst aan bij de doelstellingen van de MIA en de VAMIL? Met andere woorden: Bevat de lijst bedrijfsmiddelen die in de fase zijn van marktintroductie en marktverbreding? Hoe verhoudt de diversiteit van de bedrijfsmiddelen op de lijst zich met de actuele (2005-2010) milieuthema's?

1.3 In hoeverre dragen de MIA en de VAMIL bij aan een betere marktintroductie van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen?

Antwoord op vraag 1.1: Aantal en omvang van de investeringen

De investeringsbedragen zijn omvangrijk: het betrof over de evaluatie periode totaal 57.937 investeringsmeldingen met een totaal investeringsbedrag van 8.537mln Euro en een claimbedrag van 903 mln. Euro.

Investeringsbedrag in de meldingen (in mln. Euro per jaar) [94]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIA	**908**	**1.522**	**1.966**	**843**	**895**	**1.904**
VAMIL	**787**	**1.054**	**1.956**	**797**	**836**	**1.625**
Totaal	**945**	**1.716**	**2.051**	**902**	**924**	**2.001**
Zowel MIA als VAMIL	**750**	**860**	**1.871**	**738**	**807**	**1.538**

[94] Omdat een flink deel van de bedrijfsmiddelen zowel onder de MIA als onder de VAMIL vallen is het totaal van MIA en VAMIL niet gelijk aan de mathematische optelsom van de beide realisaties. De laatste rij " MIA en VAMIL" bevat het investeringsbedrag van de bedrijfsmiddelen die zowel onder de MIA als onder de Vamil vielen.

Aantal meldingen per jaar[95]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIA	**8.303**	**9.881**	**8.064**	**7.221**	**6.883**	**12.134**
VAMIL	**6.997**	**7.273**	**7.801**	**6.615**	**6.522**	**11.156**
Totaal	**8.637**	**11.881**	**9.073**	**7.693**	**7.381**	**13.274**

Gemiddeld investeringsbedrag per melding in 1000 Euro

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MIA	**109**	**154**	**244**	**117**	**130**	**157**
VAMIL	**113**	**145**	**251**	**120**	**128**	**146**

Antwoord op vraag 1.2: Relatie met de milieuthema's
Hoe verhoudt de diversiteit van de bedrijfsmiddelen op de lijst zich met de actuele milieuthema's?

Om deze vraag te beantwoorden werden de verrichte investeringen in bedrijfsmiddelen getoetst aan de Agenda Duurzaamheid.

Omvang van investeringen in de duurzaamheid beleidsprioriteiten (zoals genoemd in de Agenda Duurzaamheid[96]) die in 2010 gestimuleerd werden middels de MIA/VAMIL[97], op een totaal van 2.001 mln. in 2010

BELEIDSPRIORITEIT	INVESTERINGSBEDRAG mln. Euro
Grondstoffen en productieketens	
efficiënt gebruik	*1435*
biobased en biomassa	*1113*
verduurzamen handelsketens	*1120*
duurzaam bouwen	*492*
Duurzaam water- en landgebruik	
duurzaam watergebruik	*561*
duurzaam land en bodemgebruik	*547*
Voedsel	*1282*
Klimaat en energie	
mobiliteit	*258*
energiebesp. gebouwde omgeving	*491*
overig klimaat	*1476*

[95] Zie vorige voetnoot.
[96] In de Agenda Duurzaamheid staan ook op het buitenland gerichte prioriteiten. Die zijn in deze tabel achterwege gelaten omdat MIA/VAMIL slechts voor Nederlandse belastingplichtigen geldt. De "speerpunt overstijgende prioriteit" is eveneens niet afzonderlijk vermeld omdat die innovatiegerichte investeringen omvat en de regelingen door hun karakter inherent op innovatie zijn gericht (zie ook de vorige paragrafen.)
[97] Cijfers ontleend aan MIA/VAMIL statistieken van Agentschap NL. De bedrijfsmiddelen hebben soms een werking die op meerdere gebieden ligt, daarom kunnen de genoemde bedragen niet getotaliseerd worden. Het totaal der investeringen bedroeg in 2010 2.001 mln. Euro.

Uit de bovenstaande gegevens blijkt dat de investeringen in bedrijfsmiddelen tijdens de evaluatieperiode in sterke mate gericht waren op de huidige beleidsprioriteiten. Gelet op het stimulerende effect dat de MIA/VAMIL heeft op investeringen levert dit dus een belangrijke bijdrage aan de realisaties van die doeleinden. Voorts blijkt dat de investeringen aansluiten bij de topsectorenbeleidsprioriteiten zoals die genoemd worden in de brief aan de Tweede kamer: "Naar de top; de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid"

Antwoord op vraag 1.3[98]
In hoeverre dragen de MIA en de VAMIL bij aan een betere marktintroductie van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen?

Uit de analyse van: de wisselwerking tussen normaanpassing en marktrespons (in de vorm van marktaanbod, marktvraag en de marktomzet), eindejaarseffect, respons op steunniveau bij aanpassing van de regelingen (bijvoorbeeld bij crisismaatregelen), marktrespons op sluitingen van de regelingen e.d., blijkt dat de regelingen een impact hebben op de omvang van de investeringen in de betreffende bedrijfsmiddelen. Bij bepaalde bedrijfsmiddelen (zogenaamde winkeldochters) treedt die respons niet op. Aan die bedrijfsmiddelen zijn geen middelen gespendeerd.

Overige conclusies n.a.v. de aard, aantal en omvang van de investeringen

Steunniveau
Het steunniveau over de evaluatieperiode bedraagt gemiddeld 0,12 Euro per geïnvesteerde Euro. Dit betekent een verhouding van 8,3 (=verhouding tussen geïnvesteerd bedrag in de bedrijfsmiddelen en overheidsbijdrage in de vorm van een derving aan belastinginkomsten).

Steunniveau en meerkosten
Binnen de top varieerden de meerkosten van 15 tot 100%. Het steunniveau bedroeg 6 tot 14%. Op grond hiervan wordt geconcludeerd dat voldaan wordt aan de voorwaarden binnen het EU-steunkader. Tevens kan geconcludeerd worden dat de meerkosten niet gedekt werden door de overheidsbijdrage. De ondernemers dienden gemiddeld 60% van de meerkosten voor eigen rekening te nemen.

De crisismaatregelen
In 2010 nam het Kabinet in het kader van de "crisismaatregelen" het besluit tot tijdelijk invoeren van een hoger steunniveau binnen MIA om de economie te stimuleren. De tijdelijke verhoging van het steunniveau voor een deel van bedrijfsmiddelen die onder de regelingen vielen resulteerde in een toename tot 216% van het investeringsbedrag ten opzichte van het voorafgaande jaar. Het steunniveau heeft dus een sterke invloed op het investeringsniveau.
De toename werd vooral veroorzaakt door een groei van het aantal investeringen en in veel mindere mate door een toename van de kosten per project. Uit de berekeningen volgt dat (gemiddeld gezien over alle investeringen) de crisismaatregelen resulteerde in een vrijwel onveranderde steun per geïnvesteerde Euro van 0,11-0,12 Euro en een verhouding tussen het investeringsvolume en het geïnvesteerd budget van ongeveer 8-9. De inzet van de MIA en de effecten van deze inzet tonen de flexibiliteit van het instrument.

[98] In een aantal gevallen leverde het nieuwe onderzoek eveneens informatie of aanvullende inzichten op over het onveranderde deel van de regelingen. Deze gegevens zijn zoals aangegeven in hoofdstuk 4 ook in de aanbevelingen en conclusies verwerkt.

Samengaan der regelingen
De MIA en de VAMIL groeien qua objecten (bedrijfsmiddelen) en subjecten (gebruikers) naar elkaar toe, maar hebben verschillende (fiscale) kenmerken.

Sluiting van de regelingen
In de te evalueren periode werden de regelingen tweemaal gesloten in verband met risico van budgetoverschrijding. In beide gevallen werd het sluiten voorafgegaan door een zeer sterke anticipatie. Zowel het gemiddelde projectbedrag als het aantal projecten nam toe. De dreigende budgetoverschrijding werd veroorzaakt door een sterke en snelle toename van meldingen van investeringen in enkele categorieën. Na de sluiting was er sprake van uitstel van investeringen. Het anticiperende gedrag van ondernemers leidt eveneens tot schijninvesteringen (investeringen die wel gemeld maar niet gerealiseerd worden). Deze maken budgetbeheersing uitermate moeilijk. Na een budgetoverschrijding is een ingreep in de Milieulijst noodzakelijk, omdat anders herhaling van de overschrijding dreigt. Een dergelijke ingreep kan verschillende vormen hebben: grondslagaanpassing, normaanpassing, uitsluiten van een categorie of tariefaanpassing (MIA). Waarschijnlijk heeft de sluiting slechts een beperkt effect gehad omdat de sluiting plaats vond na de piek aan meldingen en er uitstel van investeringen plaats vond. Naast de budgetoverschrijding was er in andere jaren een onderuitputting van het budget. De huidige strategie is er op gericht sluiting te voorkomen. Zo is voor de budgetbewaking inmiddels een ander systeem gekozen. In deze zijn communicatie en snelheid van besluitvorming eveneens van belang.

Eindejaarseffect
Het eindejaarseffect dat in de vorige evaluaties werd gesignaleerd en dat wijst op een naar voren halen van investeringen door het betere inzicht in de fiscale situatie, deed zich ook in de afgelopen periode voor. Het verschijnsel heeft dus eveneens als neveneffect dat het aantoont ofwel aannemelijk maakt dat de prikkel daadwerkelijk een positief effect heeft op de investeringsgeneigdheid in milieuvriendelijke alternatieven en op de timing van de investeringen die onder de regelingen vallen.

Budgettaire derving
De cumulatieve budgettaire derving aan belastinginkomsten als gevolg van de twee regelingen over de gehele evaluatieperiode bedroeg voor de MIA en de VAMIL respectievelijk 486 en 229 mln. Euro. Het budget (geraamde derving) was respectievelijk 597 en 232 mln. Euro. Dit betekent over de gehele periode een budgetonderschrijding van 114 mln. Vooral bij de Vamil was de onderuitputting relatief hoog. De budgetbewaking is in 2008 aangepast.

Verdeling van de investeringen over verschillende groepen
Met name het MKB is grootgebruiker van de regelingen. Binnen het MKB zijn het zelfs de kleine bedrijven met minder dan 10 werknemers die domineren. Zeventig procent van de meldingen is afkomstig van de zeer kleine bedrijven. Gelet op het gemiddelde investeringsbedrag (in de orde van grootte van 150.000 Euro) betreft het voor deze kleine bedrijven majeure uitgaven.
Over de gehele evaluatieperiode is het gebruik (op basis van het investeringsbedrag) van de sectoren als volgt: land- en tuinbouw: 68%, industrie 8% en overige 25%. In de "sector overig" is de transportsector (weg en water) dominant. Het aandeel van de industrie is evenwel in de aan de evaluatie aansluitende periode groeiend.

De directe investeringen in de bouwsector zijn beperkt (54 mln. Euro). De realisatie van de investeringen in de andere sectoren met een totaal gemeld investeringsbedrag van 8.537 mln. Euro geschiedt echter voor een belangrijk deel door de bouwsector en de metaal- en apparatenbouwsectoren.

De land- en tuinbouw is een belangrijke sector die gebruik maakt van deze regelingen. Dit geldt met name voor de intensieve tuinbouw en de intensieve veehouderij.

Door de voortdurende verhoging van de eisen ten aanzien van de tuinbouwkassen zijn deze aanmerkelijk in kwaliteit verbeterd en werd een daling van energiegebruik en andere milieueffecten bereikt.

De investeringen in de tuinbouw ten behoeve van energiearme en milieuvriendelijke kassen nemen niet meer toe, maar tonen een dalende tendens.

De investeringen door de intensieve veehouderij nemen toe ten behoeve van een verlaging van de milieu-impact en een toename van dierenwelzijn.

Belangrijkste investeringen met gebruikmaking van de MIA/VAMIL
De investeringen in tien categorieën van de Milieulijst beslaan 72% van het aantal meldingen en 86% van de totale budget. Het betreft investeringen in: Groen Label Kassen, milieuvriendelijke en diervriendelijke stallen, schone stille vrachtwagens, mobiele machines, duurzame utiliteitsbouw, elektrisch rijden, gesloten overkappingen voor fijnstofbestrijding, naverbranders en anaerobe vergisting. Eveneens waren investeringen in de vervanging van asbestdaken sterk vertegenwoordigd, maar dit bedrijfsmiddel maakte alleen in het laatste jaar van de evaluatieperiode deel uit van de Milieulijst. De top twee maakt het overgrote deel uit van de investeringen.
De "top tien" bestaat grotendeels uit bedrijfsmiddelen met een complex van eisen. Vrijwel alle top tien-categorieën hebben een ontwikkeling van verzwaring van de eisen doorgemaakt en lopen in een aantal gevallen vooruit op internationale normen.

6.11.2 AANBEVELINGEN N.A.V. DE AARD, AANTAL EN OMVANG VAN DE INVESTERINGEN

Integratie/Samengaan van de regelingen
De MIA en de VAMIL groeien qua objecten (bedrijfsmiddelen) en subjecten (gebruikers) naar elkaar toe. Een dergelijke ontwikkeling roept de vraag op of efficiency winst is te realiseren door een verdere integratie bijvoorbeeld op procedureel vlak. Het verdient daarom aanbeveling om te onderzoeken of een samengaan of integratie of varianten daarvan tot verdere efficiency kan leiden. Hierbij zou een sterkte-/zwakteanalyse van het huidige systeem gezet moeten worden tegenover een sterkte-/zwakte analyse van een nieuw systeem. Bij die analyse zouden onder meer de volgende elementen gewogen moeten worden:

- Sterkte en zwakte van de afzonderlijke regelingen door verschil in systematiek en de mogelijkheid die sterktes te behouden.
- Systeemeenvoud: een gecombineerde regeling is mogelijk eenvoudiger.
- Lasten voor de overheid per geïnvesteerde Euro.
- Mogelijkheid desgewenst gangbare bedrijfsmiddelen te stimuleren.
- Flexibiliteit ten aanzien van aanpassingen aan beleidsmatige veranderingen.
- Flexibiliteit ten aanzien van technologische veranderingen.
- Flexibiliteit in steunniveau voor verschillende bedrijfsmiddelen.
- Doelgroep moet overeenstemmen met gewenste doelgroep.
- Moment waarop de ondernemer steun ontvangt.
- Uitvoeringslasten.
- Budgetbewaking.
- EU mededingingsbeleid: Een nieuwe regeling kan mogelijk kritisch worden bezien ten aanzien van de volgende onderdelen:
    - eis van tijdelijkheid van de regeling,
    - flexibiliteit van steunniveau,
    - stimuleren van gangbare bedrijfsmiddelen.

Sluiting van de regelingen
In de evaluatieperiode vond er tweemaal een sluiting plaats. In beide gevallen werd het sluiten voorafgegaan door een zeer sterke anticipatie. Zowel het gemiddelde projectbedrag als het aantal projecten nam in een korte periode zeer snel en omvangrijk toe zodat een directe budgetoverschrijding dreigde. Het is waarschijnlijk dat de anticipatie de sluiting opriep. Immers de structurele ontwikkeling (lange termijn ontwikkelingen) van de meldingen gaven geen signalen dat

er een overschrijding te verwachten was. Er was echter een snelle en buitengewoon omvangrijke groei van het aantal meldingen dat aanleiding gaf tot ingrijpen. De snelle groei kwam door de verwachting dat er "gesloten" zou worden.

- Het verdient aanbeveling om anticipatie zoveel mogelijk te voorkomen en te dempen. Een instructie gericht tot medewerkers en voorlichters kan hier mogelijk een bijdrage aan leveren. Hiertoe dienen afspraken te worden gemaakt over de wijze waarop over budgetuitputting wordt gecommuniceerd.

Na de budgetoverschrijding is de bewakingssystematiek aangepast. Er vindt bovendien een verevening over de jaren plaats. Onderschrijdingen en overschrijdingen compenseren elkaar meerjarig. Met deze aanpak wordt een mogelijke budgetoverschrijding gespreid over enkele jaren opgevangen en hierdoor wordt een tussentijdse sluiting in beginsel voorkomen. Alleen in het onverhoopte geval dat zich toch gedurende het jaar een zeer omvangrijke budgetoverschrijding dreigt voor te doen, kan een tussentijdse sluiting nog aan de orde komen. In de latere jaren van de geëvalueerde periode is er sprake geweest van een onderuitputting van het budget. Een verdere optimalisatie van de monitoring die gebruikt wordt voor budgetbewaking kan een verdere verbetering opleveren en zowel onderuitputtingen als overschrijdingen beperken. Enige vorm van onderuitputting is niet onwenselijk om eventuele toekomstige overschrijdingen op te vangen mits dit niet resulteert in een structurele onderuitputting.
Een analyse van de claims levert aangrijpingspunten voor een optimalisatie van de monitoring ten behoeve van de budgetbewaking. De budgetoverschrijding is veroorzaakt door een sterke en snelle toename van de investeringen in enkele categorieën.

- Een beter sturingsmodel kan worden gerealiseerd door de top tien-categorieën nog beter in de loop van het jaar te volgen. Deze monitoring kan een beter inzicht geven in de aard van de ontwikkelingen. Zo kunnen conjuncturele ontwikkelingen worden onderscheiden van ontwikkelingen binnen specifieke categorieën bedrijfsmiddelen. Dit levert extra sturingsinformatie op.
- De extra monitoring van de top tien-categorieën zou ook vroegtijdig inzicht kunnen geven in dreigende overschrijdingen en onderuitputtingen. Dit vroegtijdig inzicht kan eventueel genuanceerd ingrijpen mogelijk maken. Echter hier moet terughoudend mee worden omgegaan. Voor de ondernemer is een stabiele lijst gedurende het jaar de meest wenselijke situatie.
- Monitoring van deze groep levert ook extra informatie op die voor sturing en invulling van de instrumenten aan het begin van het jaar van belang is, zodat mogelijke onderschrijdingen en overschrijdingen zoveel mogelijk in balans zijn gecombineerd met een stabiele lijst binnen het jaar.
- Wanneer onverhoopt toch sprake is van een zeer omvangrijke budgetoverschrijding die resulteert in een sluiting, is het nodig de Milieulijst en/of het aftrekpercentage aan te passen, omdat door verschuiving/uitstel van investeringen een herhaling van budgetoverschrijding voor de hand ligt. Eveneens kunnen bij omvangrijke onderuitputting maatregelen overwogen worden.
- Het geoptimaliseerde systeem kan eveneens vroegtijdig managementinformatie leveren voor andere doelen dan budgetbeheersing. Bijvoorbeeld voor het voorkomen van onevenwichtige besteding van de middelen of voor sturing op milieuprioriteit, of gegevens over snel veranderende marktontwikkelingen.

Budgettaire derving
Het gehanteerde model voor de berekening van de realisatie van de daadwerkelijke belastingderving door de faciliteiten berust op een aantal uitgangspunten. Het wordt aanbevolen om de uitgangspunten voor het model periodiek te toetsen aan de praktijk.

Aansluiting bij het actuele Milieubeleid
In de Duurzaamheidsagenda worden grondstoffen en duurzame productieketens als eerste speerpunt gegeven. Zoals die agenda wordt uitgewerkt, zijn bij de implementatie van dat

speerpunt vooral grondstofbesparing door duurzame ketens, door ecodesign van producten en door ecoproducten (o.a. keurmerkproducten) van belang.
De huidige regelingen richten zich primair op de emissiereducties, directe grondstofbesparing en grondstofbesparing door hergebruik. Er is slechts beperkt aandacht voor productketens en producten. Dit is mogelijk historisch te verklaren maar kan ook samenhangen met de aard van de regelingen. Het wordt aanbevolen om, binnen de randvoorwaarden van het budget en binnen de wettelijke kaders en onder inachtneming van effectiviteit en efficiency, de volgende maatregelen te overwegen:

- Om beter aan te sluiten bij deze ontwikkeling en bij het toekomstige milieubeleid is het zinvol nader te onderzoeken op welke wijze door middel van "duurzame producten c.q. productie daarvan" ook in de toekomst aansluiting bij het beleid verder te realiseren is. De ingezette aansluiting bij keurmerkproducten zou verder vorm gegeven kunnen worden.
- De aansluiting bij de Milieuprioriteiten zou verzekerd kunnen worden door het overwegen van een aantal maatregelen zoals die opgesomd zijn in paragraaf 6.9. Het betreft:
  - Maatregelen nemen om de input van ideeën gericht op de beleidsprioriteiten te verbeteren.
  - Prioriteren van bedrijfsmiddelen die op speerpunten zijn gericht.
  - Aandacht geven aan verbreding van de omschrijving ten gunste van speerpunten.
  - Sterkte van stimulans (steunniveau) eventueel verhogen bij investeringen die gericht zijn op speerpunten.

De maatregelen ter verbetering van de aansluiting bij het actuele milieubeleid dienen te worden genomen binnen de beschikbare budgettaire ruimte en de wettelijke kaders. De financiële consequenties dienen vooraf duidelijk te zijn en te passen binnen de budgettaire ruimte.

Breedte van het gebruik van de regelingen
Het verdient aanbeveling de toepassing van de regelingen, binnen de budgettaire grenzen van de regelingen, te verbreden naar meer toepassingen in andere sectoren dan de land- en tuinbouw. De ingezette ontwikkeling naar meer gebruik in de industrie dient te worden voortgezet. Deze verbredingen kunnen alleen worden ingezet wanneer daarbij rekening wordt gehouden met het beschikbare budget. Bedrijfstakanalyses kunnen hierbij een goed middel zijn. Inzet van het beschikbare netwerk van departementen en Agentschap NL kan hierbij ondersteunend werken.

Hoofdstuk 7. Milieulijst MIA/VAMIL: milieu- , markt- en economische aspecten van de bedrijfsmiddelen

7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksvraag 1.2 centraal, terwijl tevens belangrijke onderdelen van 1.3 aan de orde komen. Deze vragen luiden:

1.2 In hoeverre sluit de Milieulijst aan bij de doelstellingen van MIA en VAMIL? Met andere woorden bevat de lijst bedrijfsmiddelen die in de fase zijn van marktintroductie en marktverbreding?

1.3 In hoeverre dragen MIA en VAMIL bij aan een betere marktintroductie van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen?

Allereerst worden de doelstellingen van de regelingen gegeven en worden criteria ontwikkeld om de doelstellingen kwantitatief te toetsen. Deze criteria worden toegepast op de Milieulijst en op de daadwerkelijk verrichte investeringen. Op grond van de resultaten worden vervolgens conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

7.2 DOELSTELLINGEN VAN MIA EN VAMIL

De doelstellingen van MIA en VAMIL zijn weergegeven in hoofdstuk 2. De kern was:

"Het doel van MIA is het stimuleren van investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen door de keuze van de investeerder te beïnvloeden richting het milieuvriendelijkere alternatief."

"Het doel van VAMIL is het stimuleren van investeringen in nog niet gangbare milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen door de keuze van de investeerder te beïnvloeden richting het milieuvriendelijkere alternatief."

7.3 ONTWIKKELING VAN TOETSINGSCRITERIA EN WERWIJZE

De toetsing of de Milieulijst aansluit bij de doelstellingen van de regelingen diende te geschieden aan de hand van concrete criteria. Hiertoe werden de volgende criteria ontwikkeld.

1. Marktpositie van het bedrijfsmiddel in de toepassingslevenscyclus.
2. Marktkracht/marktbelemmeringen van het bedrijfsmiddel ten opzichte van alternatieven.
3. Milieupotentie van het bedrijfsmiddel ten opzichte van alternatieven.

De vaststelling geschiedde op basis van expert-opinion van deskundigen van BGP-engineers BV. Vanwege het grote aantal bedrijfsmiddelen is het vrijwel ondoenlijk (en erg duur) om alle bedrijfsmiddelen kwantitatief te analyseren op de drie criteria. Zelfs voor een enkel bedrijfsmiddel kan het al complex zijn vanwege allerlei complicerende factoren. Bijvoorbeeld bij het analyseren van de milieueffecten van Groen Label Kassen is er een veelheid aan problemen zoals onder andere een veelheid aan mogelijke milieumaatregelen en alternatieven, de daadwerkelijke milieueffecten daarvan, de diversiteit in grootte en uitvoering van de kassen, de verschillende soorten teelten,verschillen in teeltafwisseling, en de vaststelling van de referentiekas e.d. De exacte effecten vaststellen zou zeer kostbaar zijn. In het verleden zijn voor enkele belangrijke bedrijfsmiddelen wel onderzoeken uitgevoerd naar bijvoorbeeld de milieueffecten ten opzichte van het gangbare alternatief, maar de uitkomsten daarvan waren niet nauwkeuriger dan met een expert-opinion geschat hadden kunnen worden.
Waar exacte gegevens voorhanden waren zijn die uiteraard gebruikt. Dit vond onder meer plaats bij de meerkostenberekeningen, waar voor alle bedrijfsmiddelen een dergelijke berekening gebruikt werd.

Criterium 1. Marktpositie van het bedrijfsmiddel in zijn toepassingslevenscyclus

De beleidsinstrumenten MIA en VAMIL zijn gericht op milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen die in algemene zin vernieuwend zijn voor Nederland. Met andere woorden, de toepassing van de milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen moet beperkt zijn (VAMIL, nog niet gangbaar) dan wel een lagere marktpenetratie hebben dan wenselijk (MIA). Anderzijds moet het bedrijfsmiddel wel reeds het ontwikkelingsstadium gepasseerd zijn en een lage marktpenetratie (marktintroductie, marktverbreding) hebben. Kortom, de ontwikkeling dient zo ver te zijn dat technische risico's een acceptabel niveau hebben bereikt maar hierbij mogen de bedrijfsmiddelen nog geen brede toepassing hebben (nog niet gangbaar zijn). MIA-bedrijfsmiddelen mogen wel gangbaar zijn maar dan dient er een beleidsmatige wens te zijn deze bedrijfsmiddelen te stimuleren. Dit zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen indien de investering niet op een andere wijze afdwingbaar is.

Om antwoord te kunnen geven op de vraag of de bedrijfsmiddelen voldoen aan de hierboven beschreven doelstelling van de beleidsinstrumenten MIA en VAMIL, is de marktpositie van de bedrijfsmiddelen bepaald. Vervolgens is per hoofdstuk de gemiddelde positie vastgesteld op basis van de bestaand marktpositie ten opzichte van hun potentiële positie.

Bij het bepalen van de marktpositie in de levenscyclus van de toepassing werden de volgende posities onderscheiden:

Positie van bedrijfsmiddelen in hun toepassingslevenscyclus

POSITIE	PERCENTAGE TOEPASSING
Nog niet toegepast (nieuw)	**< 10%**
Zeer gering (Introductie)	**10% < … < 20%**
Verbreding	**> 20%...=<30%**
Gangbaar	**> 30%**

Criterium 2. Marktbelemmering, meerkosten

Het doel van de instrumenten is investeringen te stimuleren in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen die tot de beste bestaande technieken behoren, nog niet gangbaar zijn en die zelfstandig in onvoldoende snelheid de markt veroveren. De oorzaken van de zwakke positie ten opzichte van gangbare technieken zijn zeer complex. Met de gangbare techniek bestaat ervaring, er is technologisch een uitontwikkeld en technologisch en economisch vrij risicoloos product, er is een goed "dealernet", de werknemers kennen de apparatuur en hoeven geen extra opleiding te volgen, e.d. Bovenal bestaat er bij de bedrijfsmiddelen die aanmerking kunnen komen voor de MIA en de VAMIL nog het kostenaspect. Nieuwe technologieën kennen nog geen economy- of scale-effecten en bovendien drukken ontwikkelingskosten nog relatief zwaar op de prijs. Omdat de regelingen werken met een financiële compensatie is gekeken in hoeverre het kostenaspect (in casu de meerkosten[99]) als belemmering geldt voor de bedrijfsmiddelen op de Milieulijst, als de meerkosten worden vergeleken met de kosten van de gangbare bedrijfsmiddelen.
Er is met andere woorden onderzocht of het bedrijfsmiddelen zijn met een financieel risico en die zonder de ondersteuning van de instrumenten MIA en VAMIL niet of in mindere mate zouden worden aangeschaft, terwijl dat wel wenselijk is gezien het milieubeleid/-belang. Op basis van de bevindingen ten aanzien van de meerkosten wordt een inschatting gemaakt van de relatieve investeringsbelemmering die het bedrijfsmiddel zonder de regelingen in een vrije markt zou ondervinden. Bij de analyse is op basis van de mate van meerkosten de belemmering als volgt aangegeven:

[99] De toetsing van de meerkosten geschiedt eveneens in het kader van het EU-mededingingsbeleid en wordt door de betreffende DG's zoals landbouw e.d.. getoetst op deugdelijkheid.

Mate van belemmering op basis van meerkosten bij bedrijfsmiddelen

Mate van belemmering	Meerkosten
Zeer groot	**> 35%**
Groot	**10 – 34%**
Aanmerkelijk	**1 – 9%**
Beperkt tot afwezig	**0 %**

Criterium 3. Milieurendement

De beoogde doelstelling van de instrumenten MIA en VAMIL is het stimuleren van investeringen in bedrijfsmiddelen, die een hogere milieubijdrage hebben dan conventionele (meest gangbare) bedrijfsmiddelen. Het milieubelang kan twee aspecten hebben: het materiële en het immateriële aspect. Het materiële effect betreft directe emissiereductie, het immateriële effect slaat op andere milieuverdiensten.

Het kwantitatief berekenen van de directe emissiereductie in tonnen emissie is echter niet eenvoudig en in veel gevallen vrijwel ondoenlijk, omdat gegevens zoals bedrijfsuren ontbreken. Hier is daarom aangegeven of er een betere ,gelijkwaardige of lagere emissiebeperking wordt gerealiseerd dan bij het gangbare alternatief.

Daarnaast gaat het niet alleen om emissiebeperking maar zijn er eveneens "immateriële milieubelangen" zoals bijvoorbeeld de mate van benutting van verontreinigende zaken en preventie ten opzichte van end of pipe[100]. Deze "immateriële" effecten zijn eveneens van belang voor de milieurelevantie van een investering.

Voor de beoordeling van de milieu-impact is dus een materieel criterium en een immaterieel criterium gehanteerd. Het milieubelang is op deze manier beoordeeld naar twee maatstaven, enerzijds de *milieuladder*[101] als immaterieel criterium en anderzijds het *milieurendement* als materieel criterium. De toetsing gebeurde op basis van expert opinion van BGP-engineers BV.

Criteria voor beoordeling milieuverdienste

milieuladder[102]
Upcycling (incl. C2C)[103]
Preventie
Hergebruik
Nuttige toepassing
Emissiereductie sec (zonder aanvullende maatregelen)

Milieurendement
Hoog
Gemiddeld
Laag

[100] End-of-pipe technologie is technologie die geplaatst wordt na het productieproces en tot doel heeft stromen (water lucht en afval etc.) te ontdoen van hun verontreinigende componenten. De end-of-pipe staat in tegenstelling tot de in-proces technologie (proces geïntegreerde technologie/schone technologie). Daar wordt in de processtroom een technologische oplossing gekozen waardoor de verontreinigende componenten niet (of in mindere mate) vrijkomen.

[101] Hoewel de ladder immaterieel wordt genoemd geeft hij materiële reductie van milieu-impact en met name op grondstofposities zoals uit de volgende voetnoot blijkt.

[102] Upcycling: hoogwaardiger toepassing dan materiaalhergebruik, C2C
Preventie: het ontstaan van afvalstoffen voorkomen of beperken
Hergebruik: inzet als grondstofvervanger of voor materiaalhergebruik
Nuttige toepassing: nuttige toepassing als toeslagstof (niet primair als grondstofvervanger) of als brandstof
Emissiereductie sec: verwijdering van stoffen die anders geëmitteerd worden.

[103] C2C, Cradle to cradle is het principe waarbij integraal hergebruik wordt nagestreefd bij minimale milieubelasting.

7.4 BEELD VAN DE CRITERIA BIJ TOEPASSING OP DE REGELINGEN

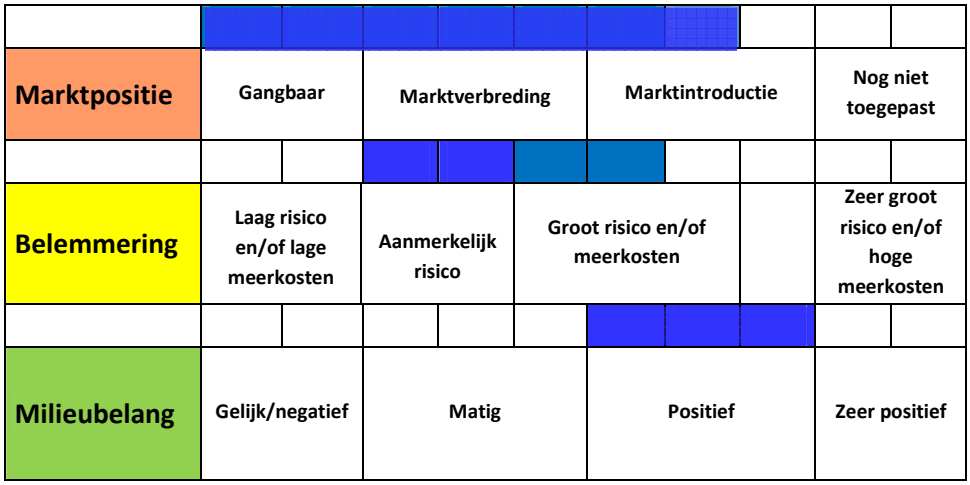
Indien de drie criteria (verder aangeduid als marktpositie, marktbelemmering, milieubelang) en de bandbreedte ervan worden getoetst aan de doelstellingen en verwachtingen ten aanzien van de MIA en de VAMIL geeft dit het volgende beeld waaraan de regelingen moeten voldoen:

Beoordelingscriteria ten opzichte van doelstellingen en verwachtingen m.b.t. de regelingen

	Marktpositie	Marktbelemmering	Milieubelang
VAMIL	Marktintroductie Marktverbreding	Groot en Aanmerkelijk risico	Positief
MIA	Marktintroductie Marktverbreding Gangbaar	Groot en Aanmerkelijk risico	Positief

Op basis van de doelstellingen en de verwachtingen kan een en ander eveneens grafisch worden weergegeven:

Beoordelingscriteria ten opzichte van doelstellingen en verwachtingen m.b.t. de MIA



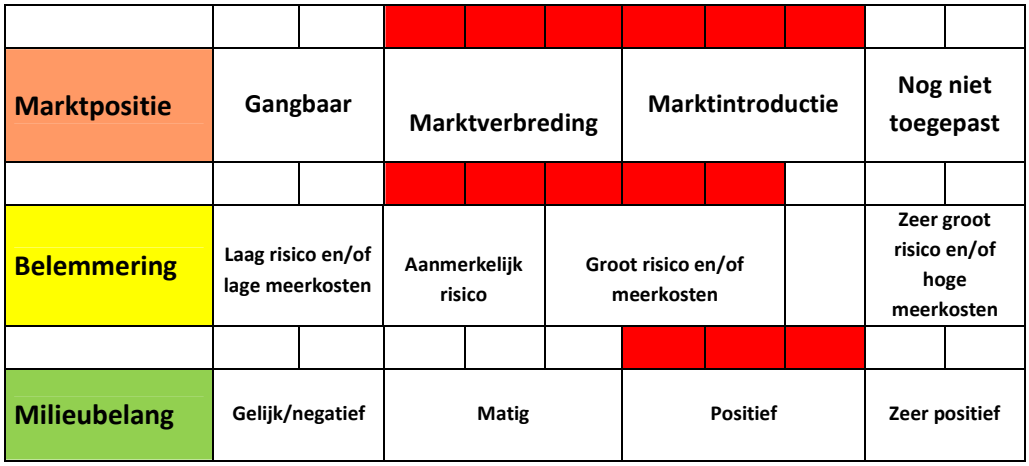
MIA= aangegeven als blauwe balk

Voor de zones buiten de bandbreedte geldt: indien men in het vlak links van de bandbreedte komt dan voldoet men niet aan de eisen. Indien men rechts van de aangegeven bandbreedte komt dan is dit bij belemmeringen en milieubelang niet zozeer te verwachten maar wel positief[104]. Indien men in het vlak nog niet toegepast komt, kan dit een onacceptabel groot risico opleveren van stimulering in een te vroeg stadium. Op zich is dat niet in strijd met de wettelijke bepalingen en in een enkel geval zal het ook toegepast worden om initiërend te zijn en aandacht te trekken voor ontwikkelingen, maar men kan niet verwachten dat de gemiddelde resultaten van een gebruiksanalyse zich in dat vlak bevinden.

[104] Het is bijvoorbeeld niet te verwachten dat investeringen in bedrijfsmiddelen met zeer hoge meerkosten in hoge frequentie zullen worden verricht.

Voor de VAMIL is eveneens het kader van de doelstellingen en de verwachting ten aanzien van de criteria grafisch weer te geven:

Beoordelingscriteria ten opzichte van doelstellingen en verwachtingen m.b.t. de VAMIL



VAMIL= aangegeven door rode vlak

Indien de waarde zich links van de bandbreedte bevindt dan voldoet het bedrijfsmiddel niet aan de eisen. Rechts van de bandbreedte wordt wel aan de eisen voldaan. Indien de gevonden waarde in het vlak "nog niet toegepast" ligt dan heeft men het onacceptabele risico van een te vroege stimulering. Op zich is dat niet in strijd met de wettelijke bepalingen en in een enkel geval zal het ook toegepast worden om initiërend te zijn en aandacht te trekken voor ontwikkelingen, maar men kan niet verwachten dat de gemiddelde resultaten van een gebruiksanalyse zich in dat vlak bevinden.

7.5 RESULTATEN VAN DE TOETSING

De analyse is per bedrijfsmiddel verricht, maar ten behoeve van de overzichtelijkheid zijn de resultaten volgens de hoofdstukindeling van de Milieulijst gepresenteerd. De toetsing is bovendien gemaakt op basis van de mate van het daadwerkelijk gebruik van de regelingen. Dat wil zeggen op basis van het gewogen gemiddelde gebruik van de verschillende bedrijfsmiddelen. Dit is gedaan omdat men anders een beeld krijgt dat niet overeenstemt met de werkelijkheid. Op de Milieulijst staat een aantal relatief geavanceerde bedrijfsmiddelen. Daar wordt zeer weinig in geïnvesteerd. Het gewicht van die bedrijfsmiddelen is dus minder dan dat van bedrijfsmiddelen waarin veel werd geïnvesteerd. De verkregen resultaten geven dus een beeld van de toepassing van de criteria op de verrichte investeringen.

a. Marktpositie van bedrijfsmiddel in zijn levenscyclus

De toetsing van de bedrijfsmiddelen leverde het volgende resultaat op:

Marktpositie van de bedrijfsmiddelen op de Milieulijst MIA en VAMIL. De bandbreedte van de doelstellingen van de MIA en VAMIL zijn in blauw weergegeven[105].

	Gangbaar	Verbreding	Marktintroductie	Nog niet toegepast
1. Duurzame productiemiddelen				
2. Klimaatverandering				
3. Luchtverontreiniging				
4. Overlast en gezondheid				
5. Mobiele werktuigen en transport				
6. Externe veiligheid en preventie				
7. Biodiversiteit en omgeving				
8. Grondstoffenbesparing				
9. Afvalstromen				

De bedrijfsmiddelen bevinden zich wat betreft de marktpositie in hun levenscyclus binnen de doelstelling van de regelingen. Uit de analyse blijkt dat de bedrijfsmiddelen zich bevinden in het stadium van de marktintroductie. De inzet van de instrumenten in het gebied van gangbaarheid zoals voor de MIA kan plaatsvinden, werd met de Milieulijst dus (vrijwel) niet toegepast. In wezen vaart de regeling relatief "scherp aan de wind". Op grond van de wettelijke bepalingen zou er meer richting marktverbreding kunnen worden gewerkt. Dit zou evenwel een grotere derving impliceren en vraagt dus om maatregelen om binnen de budgettaire randvoorwaarden te blijven.

b. Belemmering/meerkosten

Zoals aangegeven werden de meerkosten als beoordelingscriterium voor de marktbelemmering gehanteerd. De resultaten van de toetsing waren:

Marktbelemmering door meerkosten van de bedrijfsmiddelen op de Milieulijst MIA en VAMIL. De bandbreedte van de doelstellingen van de MIA en VAMIL zijn in blauw weergegeven.

Score MIA en VAMIL doelstelling[106]	Beperkt	Aanmerkelijk	Groot	Zeer groot
1. Duurzame productiemiddelen				
2. Klimaatverandering				
3. Luchtverontreiniging				
4. Overlast en gezondheid				
5. Mobiele werktuigen en transport				
6. Externe veiligheid en preventie				
7. Biodiversiteit en omgeving				
8. Grondstoffenbesparing				
9. Afvalstromen				

[105] Ter vereenvoudiging zijn de nuanceverschillen tussen MIA en VAMIL in de bandbreedte weggelaten.

[106] De score die voor de theoretische vergelijking met de doelstellingen is weergegeven, is de hoogste van de twee beleidsregelingen.

Uit de analyses van de meerkosten blijkt dat de meerkosten voor de betreffende bedrijfsmiddelen groot tot zeer groot zijn. De marktbelemmeringen zijn dus vanuit dat aspect gezien ook groot tot zeer groot. De mate waarin de meerkosten optreden zijn per "milieuveld" verschillend. De gevonden onderlinge verschillen in meerkosten tussen de bedrijfsmiddelen stemmen overeen met de verwachtingen gebaseerd op de aard van de technologie. Zo staan tegenover de lasten van de investeringen voor biodiversiteit, externe veiligheid en gezondheid vaak zeer beperkte of geen baten. Bij andere investeringen zoals de grondstofbesparingen kunnen er meer baten staan tegenover de lasten.

c. Milieubaten/milieubelang

Zoals eerder aangegeven zijn eveneens de milieubaten van de bedrijfsmiddelen getoetst. De resultaten van de toetsing zijn als volgt:

Milieubaten van de bedrijfsmiddelen van de Milieulijst MIA en VAMIL. De bandbreedte van de doelstellingen van de MIA en de VAMIL zijn in blauw weergegeven.

	Gelijk	Matig	Positief	Zeer positief
1. Duurzame productiemiddelen				
2. Klimaatverandering				
3. Luchtverontreiniging				
4. Overlast en gezondheid				
5. Mobiele werktuigen en transport				
6. Externe veiligheid en preventie				
7. Biodiversiteit en omgeving				
8. Grondstoffenbesparing				
9. Afvalstromen				

Uit de analyses blijkt dat de milieu-impact van de bedrijfsmiddelen binnen de MIA en de VAMIL overeenstemmen met de doelstellingen van de regelingen. De bedrijfsmiddelen hebben een positief tot een zeer positief milieueffect ten opzichte van de conventionele bedrijfsmiddelen.

7.6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN N.A.V. DE ANALYSE VAN DE MILIEULIJST

7.6.1 CONCLUSIES N.A.V. DE ANALYSE VAN DE MILIEULIJST

De resultaten van het onderzoek van de Milieulijst en de realisaties zijn samengevat als volgt:

Marktpositie, Marktbelemmering en Milieubelang van de bedrijfsmiddelen onder de MIA en de VAMIL.

	Score Marktpositie	Score Marktbelemmering	Score Milieubelang
MIA en VAMIL theoretisch	Marktintroductie Marktverbreding	Groot	Positief
1. Duurzame productiemiddelen	Marktintroductie	Groot	Zeer positief
2. Klimaatverandering	Marktintroductie	Zeer groot	Positief
3. Luchtverontreiniging	Marktintroductie	Zeer groot	Zeer positief
4. Overlast en gezondheid	Marktintroductie	Zeer groot	Positief
5. Mobiele werktuigen en transport	Marktverbreding/introductie	Groot	Positief

6. Externe veiligheid en preventie	Marktintroductie	Zeer groot	Positief
7. Biodiversiteit en omgeving	Marktintroductie	Zeer groot	Positief
8. Grondstoffenbesparing	Marktintroductie	Zeer groot	Positief
9. Afvalstromen	Marktintroductie	Zeer groot	Positief

De belangrijkste conclusies van de onderzoekers zijn:

- De bedrijfsmiddelen onder de regelingen verkeren in de fase van marktintroductie en marktverbreding.
- Het aantal bedrijfsmiddelen dat "gangbaar" is (extra criterium dat in de MIA stimulering van bepaalde bedrijfsmiddelen mogelijk maakt) is zeer beperkt.
- De bedrijfsmiddelen onder de regelingen hebben zodanige meerkosten dat er sprake is van grote tot zeer grote marktbelemmeringen[107].
- De bedrijfsmiddelen bieden niet voldoende rendement om in een vrije markt zelfstandig met de gewenste snelheid van de grond te komen.
- De bedrijfsmiddelen hebben een positieve tot zeer positieve milieu-impact.
- Op grond van de bevindingen is de conclusie dat de regelingen worden ingezet conform de beleidsdoelstelling op alle drie de criteria marktpositie, marktbelemmering en milieubelang.
- Voor zover het de onderzochte aspecten betreft, is de conclusie dat de regelingen bijdragen aan het stimuleren van investeringen in niet gangbare (innovatieve) milieuvriendelijke initiatieven/bedrijfsmiddelen

De belangrijkste conclusies zijn:
De conclusies toegepast op de onderzoeksvragen leiden tot de volgende antwoorden:

1.1 In hoeverre sluit de milieulijst aan bij de doelstellingen van de MIA en de VAMIL? Met andere woorden bevat de lijst bedrijfsmiddelen die in de fase zijn van marktintroductie en marktverbreding?

- De bedrijfsmiddelen onder de regelingen verkeren in de fase van marktintroductie en marktverbreding.
- Het aantal bedrijfsmiddelen dat "gangbaar" is (extra criterium dat in de MIA stimulering van bepaalde bedrijfsmiddelen mogelijk maakt) is zeer beperkt.
- De bedrijfsmiddelen onder de regelingen hebben zodanige meerkosten dat er sprake is van een grote tot zeer grote marktbelemmeringen.
- De bedrijfsmiddelen hebben een positieve tot zeer positieve milieu-impact in vergelijking tot de gangbare alternatieven.
- Op grond van de bevindingen is de conclusie dat de regelingen worden ingezet conform de beleidsdoelstelling op grond van de beoordelingscriteria marktpositie, belemmeringen/meerkosten en milieubelang.

1.2 In hoeverre dragen de MIA en de VAMIL bij aan een betere marktintroductie van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen?

- De bedrijfsmiddelen onder de regelingen hebben zodanige meerkosten dat er sprake is van een grote tot zeer grote marktbelemmeringen.
- De bedrijfsmiddelen bieden niet voldoende rendement om in een vrije markt zelfstandig met de gewenste snelheid van de grond te komen.

[107] Er is geen onderzoek verricht naar dead weight loss. De onderzoekers doen dan hier ook geen uitspraak over maar wijzen in dit verband wel op:
- relatieve hoge meerkosten van de bedrijfsmiddelen zoals die zijn vast gesteld.

- Voor zover het de onderzochte aspecten betreft is de conclusie dat de regelingen bijdragen aan het stimuleren van investeringen in de niet gangbare (innovatieve) milieuvriendelijkere initiatieven/bedrijfsmiddelen.

7.6.2 AANBEVELINGEN N.A.V. DE ANALYSE VAN DE MILIEULIJST

De Milieulijst is een belangrijk onderdeel van de regelingen. Het is aan te bevelen aandacht te blijven houden voor de kwaliteit van die Milieulijst. Dat kan onder in achtneming van de budgettaire en wettelijke grenzen op de volgende wijze:

- Analyseer periodiek "de winkeldochters". Benader in het kader daarvan de indiener van wijzigingsvoorstellen voor de Milieulijst indien investeringen in de voorgestelde bedrijfsmiddelen na een bepaalde periode achterwege blijven.
- Analyseer de lijst periodiek op de marktpositie van de bedrijfsmiddelen.
- Handhaaf de goede actualisatie van de Milieulijst, zodat innovatieve technieken gestimuleerd worden.
- Handhaaf de consistentie in omschrijvingen hetgeen onduidelijkheid bij marktpartijen tegengaat.
- Handhaaf de balans tussen vernieuwing die leidt tot de nodige actualisatie en wijziging die aanleiding is tot onzekerheid.
- Handhaaf de onderverdeling van de Milieulijst in duidelijke en toegankelijke hoofdstukken.
- Handhaaf het maken van ramingen in het gebruik van de bedrijfsmiddelen op de Milieulijst en de budgettaire consequenties, zodat overschrijdingen in de budgetten zoveel mogelijk worden voorkomen.
- Handhaaf het maken van ramingen van de mate van gebruik en de kosten van de bedrijfsmiddelen op de Milieulijst zodat inzicht wordt verkregen in de budgettaire consequenties, zodat overschrijdingen in de budgetten zoveel mogelijk worden voorkomen.

De regelingen varen over het algemeen "scherp aan de wind" wat betreft de marktpositie van de bedrijfsmiddelen. Toch is het waarschijnlijk dat bij minder stringent toepassen van dit criterium waardevolle bedrijfsmiddelen zijn aan te treffen. Het betreft immers bedrijfsmiddelen die al een iets bredere markt hebben veroverd en dus meer "bewezen" zijn.

- Onderzoek de mogelijkheden om , onder in acht neming van budgettaire grenzen en wettelijke normen, meer technieken in de marktverbredingsfase die een grote milieuverdienste hebben, in de MIA op te nemen.

Hoofdstuk 8. Uitvoering: effectiviteit en efficiency

8.1 INLEIDING

Een goede uitvoering is van belang voor de effectiviteit en efficiency van een regeling. Daarom vormt de uitvoering tevens onderdeel van de evaluatie. In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen zoals geformuleerd in hoofdstuk 4 centraal:

3. Worden de regelingen MIA en VAMIL efficiënt uitgevoerd?
   3.1. Wat zijn de uitvoeringskosten (o.a. controle en samenstelling lijst) van de regelingen en hoe verhouden die zich tot de budgetten van de regelingen?
   3.2. Is het gekozen systeem en de wijze van uitvoering van de regelingen een efficiënte wijze van uitvoering?
4. Respons op de aanbevelingen uit de vorige evaluatie?
   4.2. Wat waren de aanbevelingen betreffende de uitvoeringsaspecten van de MIA en VAMIL en hoe is op de aanbevelingen gereageerd?

Vraag 4.2 komt slechts ter sprake daar waar het de effectiviteit en efficiency van de uitvoering betreft.

Bij de beantwoording van de vragen is als volgt te werk gegaan. De procesbeschrijving van de vorige evaluatie die toen uitgevoerd is door BE&M Consultancy, is gelegd naast de huidige praktijk. Daarbij is vooral ingegaan op de veranderingen in de uitvoering die in de evaluatieperiode hebben plaats gevonden. Bovendien zijn de kerngegevens over de kosten en de ontwikkeling daarvan opnieuw geanalyseerd. Tevens is stilgestaan bij de aanbevelingen uit de vorige evaluatie. De gegevens voor dit onderdeel van de evaluatie zijn verstrekt door Agentschap NL[108].

8.2 TAAKVERDELING BIJ DE DIRECT PROJECTGEBONDEN UITVOERING

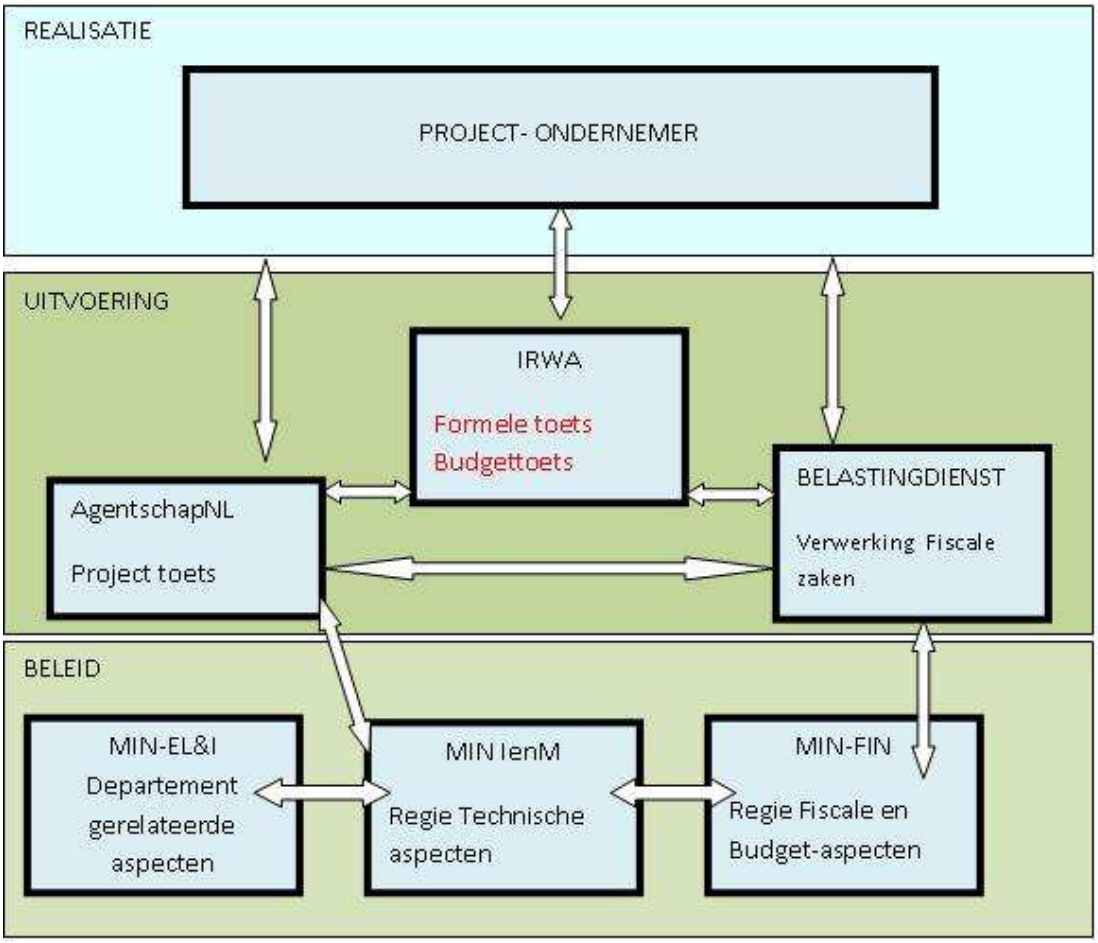
De regelingen hebben een uitvoering die is aangepast aan hun aard en aan de verschillende processtappen. De aard van de regelingen is enerzijds technisch en anderzijds fiscaal. De fasen in de regelingen (voor zover er sprake is van overheidsactie) zijn:

- beleidsmatige vormgeving en invulling van de regeling,
- projectbeoordelingen,
- fiscale verwerking.

De ondersteuning van IenM bij de beleidsmatige vormgeving en invulling op milieugebied is neergelegd bij Agentschap NL. Deze vormgeving en invulling geschiedt door en onder supervisie en verantwoordelijkheid van IenM. De beleidsmatige vormgeving en invulling op fiscaal gebied berust bij het Ministerie van Financiën, dat daarin ondersteund wordt door de Belastingdienst. De budgetbewaking vanuit de budgettaire verantwoordelijkheid ligt bij het Ministerie van Financiën. De projectbeoordeling is neergelegd bij Agentschap NL, de budgetbewaking en registratie bij IRWA en de fiscale afhandeling bij de Belastingdienst. Deze taakverdeling is in overeenstemming met de interdepartementale verdeling van verantwoordelijkheden voor het rijksoverheidsbeleid. De verdeling sluit eveneens aan bij de specialistische kennis van de verschillende betrokkenen. IRWA is een onderdeel van de Belastingdienst en Agentschap NL is voor de betreffende activiteiten door IenM gemachtigd. Het MIN EL&I heeft geen rol bij de directe projectgebonden uitvoering maar wel bij het opstellen van de Milieulijst (zie paragraaf 8.3).

[108] Agentschap NL is de rechtsopvolger van SenterNovem.

Deze taakverdeling bij de uitvoering resulteert in de volgende processen[109]:



De informatieverstrekking tussen de betrokken uitvoerende instanties IRWA, Agentschap NL en de Belastingdienst verloopt gestructureerd en deels via geautomatiseerde systemen (zie opmerkingen hierna). Na de evaluatieperiode zijn de structuur en taakverdeling gewijzigd. IRWA is uit het proces gehaald.

8.3 TAAKVERDELING BIJ OVERIGE ACTIVITEITEN

Naast de directe uitvoering is eveneens de indirecte uitvoering van belang. Het betreft met name zaken als voorlichting, verslaglegging, communicatie, en beleidsondersteuning. Agentschap NL draagt in feite zorg voor voorlichting en verslaglegging. Een bijzonder onderwerp is het opstellen van de Milieulijst. De kwaliteit van de Milieulijst is van groot belang voor de kwaliteit van de regeling (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 6). Bij het opstellen van de Milieulijst zijn zowel technische als beleidsmatige aspecten van belang. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu draagt de primaire verantwoordelijkheid en handelt in overeenstemming met de Staatssecretaris van Financiën en na overleg met de Staatssecretaris van EL&I. Het Agentschap NL zorgt voor de technische informatie, de organisatorische aspecten en de verdere voorbereiding van het besluit. Diverse beleidsafdelingen binnen IenM en EL&I leveren een beleidsmatige inbreng. De toetsing voor de budgetbewaking vindt plaats bij het Ministerie van Financiën. De voorbereiding voor de toetsing aan het EU-mededingingsrecht gebeurt door externe deskundigen. De EU zelf toetst op diverse aspecten. De inbreng van Agentschap NL bij het opstellen van de Milieulijst is in de loop der jaren vergroot. In de vorige evaluatie werd door de onderzoekers gewezen op de integriteitrisico's bij het opstellen van de Milieulijst. De geconstateerde ontwikkeling waarbij de rol van Agentschap NL is

[109] Figuur ontleend aan de Evaluatie over de periode 2000-2004

versterkt, en waarbij dus minder organisaties betrokken zijn bij deze activiteit, laat die risico's alleen verder toenemen.

Aandacht voor dit onderwerp is daarom gewenst. Men heeft inmiddels enkele maatregelen genomen die bijdragen aan het beperken van die risico's en die ook in de toekomst gehandhaafd moeten worden:

- Het opstellen van de Milieulijst moet een activiteit zijn waarbij meerdere deskundigen onafhankelijk een oordeel geven.
- Zo veel mogelijk objectieve criteria handhaven voor toetsen van bedrijfsmiddelen bij het opstellen van de Milieulijst.
- Lijstvoorstellen uiteindelijk voorleggen aan relevante beleidsafdelingen van I&M, en voor zover als van toepassing is aan de relevante beleidsafdelingen van EL&I.
- Externe toetsing van de meerkosten van de bedrijfsmiddelen ten behoeve van EU handhaven ook indien EU-beleid op dit punt zou veranderen.
- Overigens dienen de voorstellen zoals eerder aangegeven eveneens te worden voorgelegd aan MIN-FIN in verband met de budgettaire verantwoordelijkheid.

8.4 METHODIEK, EFFECTIVITEIT EN EFFICIENCY VAN DE UITVOERING

Taakverdeling

In het verleden is wel eens geopperd de taakverdeling tussen IRWA en Agentschap NL te herzien. De verdeling van de activiteiten en taken is in de vorige evaluatie getoetst en daarbij heeft men geen aanleiding gevonden deze taakverdeling aan te passen. In het kader van de vernieuwde procedure voor de indiening van de meldingen die ingegaan is op 1 januari 2012 speelt IRWA geen rol meer.
Een ander element in de beoordeling dat wel eens ter discussie heeft gestaan, is het aanpassen van het karakter van de beoordelingsmededeling van Agentschap NL aan de ondernemer en de Belastingdienst. Nu is dit formeel een advies aan de Belastingdienst en geen besluit gericht op een rechtsgevolg en daarom niet vatbaar voor bezwaar/beroep. In de vorige evaluatie is dit onderwerp ter discussie geweest. De alternatieve optie was om van de beoordeling geen advies, maar een op een rechtsgevolg gericht besluit te maken. Het veranderen van het karakter van de mededeling van Agentschap NL zal tot een hoger kostenniveau leiden. In de vorige evaluatie zijn geen doorslaggevende argumenten gevonden om deze taakverdeling en de procedures aanmerkelijk aan te passen. Sindsdien zijn er geen veranderingen opgetreden of nieuwe argumenten aangevoerd die dit anders maken. De tegenargumenten die met name op toename van de kosten berusten, zijn aan kracht gelijk gebleven. Dit is bevestigd door een intern onderzoek van het Ministerie van Financiën naar de opties voor een omzetting van de regelingen in een subsidiesysteem. De uitvoeringskosten zouden aanmerkelijk toenemen. In de vorige evaluatie is ook gewezen op het feit dat de inbedding in het fiscale systeem ook voor de ondernemer administratief eenvoudig is, omdat de regeling dan aansluit bij bestaande registraties.

Uitvoering toetsing, handhaving rechtmatigheid

Ten behoeve van de handhaving van de rechtmatigheid bij de uitvoering wordt door de medewerkers gewerkt aan de hand van een stelsel van interne richtlijnen. Op de toepassing van die richtlijnen wordt getoetst.

Controleregime

De samenbundeling van MIA en VAMIL (bundeling tot één formulier en één beoordeling) brengt een grote efficiëntiewinst. Op deze wijze is het ook mogelijk ten opzichte van de ondernemer een consistent standpunt in te nemen.
Agentschap NL controleert volgens een regime waarbij een balans wordt gezocht tussen uitvoeringskosten, administratieve lasten voor het bedrijfsleven en financiële fouten (het bedrag dat ten onrechte niet wordt gecorrigeerd).
In de evaluatieperiode heeft het jaarlijkse aantal meldingen gevarieerd tussen 7.381 en 13.274. Daarvan heeft Agentschap NL er jaarlijks tussen ongeveer 2.500 en 3.500 gecontroleerd. De

selectie van de te controleren meldingen gebeurt met een selecte en een aselecte steekproef (waarbij de aselecte steekproef veel kleiner is). De criteria voor de selecte steekproef zijn vooral het financiële risico en de risicocategorieën: meldingen met een hoog geclaimd bedrag en meldingen voor bedrijfsmiddelen, waarvan de ervaring leert dat daar gemiddeld veel op moet worden gecorrigeerd. Daarnaast worden de eerste meldingen van nieuwe bedrijfsmiddelen op de Milieulijst meestal geselecteerd. De ervaringen bij de controle daarvan worden meegenomen in de selectiecriteria. De aselecte steekproef wordt genomen op meldingsnummer (willekeurig dus). Door het toepassen van de beide controlemethodes naast elkaar wordt een effectieve controle gerealiseerd waarbij er een balans is tussen effectiviteit en kostenniveau. De werkwijze vraagt periodiek om actualisering en om verfijning.

Ongeveer 25-30% van het aantal meldingen wordt gecontroleerd. Daarmee wordt ongeveer 75% van het meldingsbedrag en 80% van het geclaimd budget gecontroleerd.

Correctiepercentage
Het percentage dat bij de controles wordt afgewezen, wordt het correctiepercentage genoemd. Een afwijzing kan het gehele of een gedeelte van het meldingsbedrag betreffen. De correctiepercentages bevonden zich in de evaluatieperiode op een niveau van ongeveer 25% (van het meldingsbedrag). Het correctiepercentage op de selecte steekproef is meestal in dezelfde orde van grootte als dat op de aselecte steekproef.
De laatste jaren neemt het correctiepercentage af. Daar zijn de volgende oorzaken voor aan te geven:
- meer aandacht voor omschrijvingen op de Milieulijst (eenduidige omschrijvingen leiden tot minder correcties, daarnaast worden steeds meer en uitgebreidere toelichtingen opgenomen)
- minder controle op administratieve aspecten (zoals meldingsdatum) door Agentschap NL: die taak ligt wettelijk bij de Belastingdienst en is daar in de laatste jaren van de evaluatieperiode ook neergelegd.

Financieel foutpercentage
Een deel van het geclaimd budget wordt niet gecontroleerd: gemiddeld ongeveer 20%. Er kan worden verwacht, dat als dit deel van het budget wel zou worden gecontroleerd, hier een zelfde percentage op zou worden gecorrigeerd als op de aselecte steekproef. Als het niet gecontroleerde deel van het budget vermenigvuldigd wordt met dit correctiepercentage, wordt het zogenoemde financiële foutpercentage verkregen: het percentage van het budget dat ten onrechte niet wordt gecorrigeerd. Dat is voor MIA/VAMIL in de evaluatieperiode 4%. In 2006 was dit percentage iets hoger (4,9%), vanwege het gestegen aantal meldingen. In 2007 is daar op gereageerd door meer meldingen te controleren, met als gevolg een wat lager foutpercentage (3,3%).
Het cijfer voor 2010 is nog niet bekend. Uit de stijging in 2006-2007 blijkt dat een verlaging van de controle-intensiteit tot een grotere financiële fout leidt.

Controlelasten
De gebruikte werkwijze voor de beoordeling is door de gekozen methodes effectief en brengt relatief lage kosten met zich mee. Er is een balans tussen lasten en baten.
De grote aantallen meldingen voor MIA/VAMIL maken een dergelijke steekproefsgewijze controle mogelijk. Hierbij kunnen de uitvoeringskosten en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven relatief laag gehouden worden, doordat met 25% van het aantal gecontroleerde meldingen 80% van het budget gecontroleerd kan worden.
De controlekosten (gemiddeld € 980.000) bedragen gemiddeld 0,7% van het budget[110]. De controlekosten dalen de laatste jaren ook iets (naar 0,6%). In de vorige evaluatie was dit hieraan vrijwel gelijk (0,6%). De totale apparaatskosten (inclusief controlekosten, gemiddeld €1.662.000) bedragen ten opzichte van het budget over de periode 2005-2010 gemiddeld 1,2%. De apparaatskosten van de regeling lagen in de eerste jaren van de evaluatieperiode wat boven dit gemiddelde. De laatste jaren dalen ze weer (in 2010 naar 1,0%). In de vorige periode lagen de

[110] De percentages voor de controlekosten zijn niet één op één te vergelijken met de vorige evaluatie, vanwege wijziging van de definitie van de kosten die onder controlekosten vallen.

totale apparaatskosten eveneens op 1,2% waarbij aangetekend moet worden dat inmiddels een aantal taken van I&M naar Agentschap NL werd overgedragen. De apparaatskosten hebben een laag niveau vergeleken bij andere technologiefaciliteiten[111].
De laatste jaren is er een dalend controlebudget, waardoor het aantal controles onder druk komt te staan. Een te ver dalend controlebudget kan leiden tot een toename van de financiële fout. Verder komt daarmee de kritische ondergrens in beeld met betrekking tot de kwaliteit van de Milieulijst. Zoals uit de evaluatie blijkt, is de kwaliteit van de Milieulijst essentieel voor de werking van de instrumenten.

Klanttevredenheid en administratieve lasten
Agentschap NL onderzoekt periodiek de klanttevredenheid over haar dienstverlening. De waardering van zowel opdrachtgevers als klanten ligt hierbij boven 7,5.
Voor MIA en VAMIL is tot dusverre geen specifiek klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. Hiermee is gewacht tot het elektronisch indienen van meldingen is ingevoerd: in de periode daarvoor waren E-mailadressen niet in voldoende mate beschikbaar voor een efficiënt klanttevredenheidsonderzoek. Een dergelijk specifiek klanttevredenheidsonderzoek staat wel in de planning voor de komende periode (zie aanbevelingen).

Voor de administratieve lasten van de regelingen is van het belang dat er gebruik wordt gemaakt van bestaande administratieve systemen (de fiscale administratie). Bij de VAMIL betekent een eenmalige afschrijving een eenmalige administratieve handeling terwijl bij normale afschrijving men een jaarlijkse administratieve handeling verricht gedurende de gehele afschrijvingsduur van het object. Het gebruik van het fiscale administratieve systeem maakt eveneens een relatief eenvoudig formulier mogelijk. Tevens heeft men bij subsidieregelingen vaak een vaststellingsmoment en een uitbetalingmoment. Deze tweedeling ontbreekt bij fiscale regelingen. In de eerste evaluatie is door het Economisch Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf (EIM) onderzoek verricht naar de administratieve lasten. Destijds waren de ondernemers grotendeels van oordeel dat de administratieve lasten lager waren dan bij subsidieregelingen.

Gelet op de voornoemde bevindingen en omdat door de invoering van de E-melding er een totaal nieuwe administratief proces ontstaat voor de beide regelingen is afgezien van het bepalen van het niveau van de administratieve lasten. Wel is bij de aanbeveling opgenomen om tussentijds het E-meldingsproces te evalueren en daarbij het niveau van de administratieve lasten te bepalen.

Klachten
Agentschap NL kent een klachtenprocedure. Voor MIA en VAMIL zijn er in de evaluatieperiode enkele klachten geweest, die volgens deze procedure zijn afgehandeld. In geen enkel jaar in deze periode is er meer dan één klacht geweest.

8.5 RESPONS OP DE AANBEVELINGEN VAN DE VORIGE EVALUATIE
In de vorige evaluatie zijn geen argumenten gevonden om de taakverdeling en de procedures aanmerkelijk aan te passen. Wel is destijds geconstateerd dat op onderdelen aanpassingen tot verbetering van gebruikersvriendelijkheid en kwaliteit kunnen leiden. Hiervoor zijn in die evaluatie vier aanbevelingen gedaan betreffende de uitvoering. Deze paragraaf doet verslag van de aanpassingen in de uitvoering naar aanleiding van die aanbevelingen.

[111] Het vergelijken van controlelasten is moeilijk omdat die vaak niet gepubliceerd worden. Bovendien moet het vergelijken van controlelasten tussen regelingen vanwege het verschil tussen regelingen en projecten natuurlijk met voorzichtigheid geschieden. Toch is de conclusie zeker gerechtvaardigd. In een onderzoek van het EIM (Besparingspotentieel van het Nieuwe Rijksbrede subsidiekader, dd 2009-12-07), in opdracht van het Ministerie van Financiën wordt voor de subsidies Innovatie Prestatie Contracten, Food & Nutrition Delta, en Subsidie investeringen energiebesparingen de volgende controlelasten gegeven: resp. 1 en 2,4 en 6,1%. De EIA heeft een uitvoeringslast van 1,8-2,6%. De in het kader van de IBO-technologiebeleid onderzochte faciliteiten (19 stuks) hadden uitvoeringskosten tussen de 3,4% en 32,5%. Zie Bijlage VI van "Samenwerken en Stroomlijnen", Eindrapportage IBO technologiebeleid.

De eerste aanbeveling uit de vorige evaluatie betreffende de uitvoering was ingegeven door de gedachte de voortschrijdende ontwikkeling van ICT verder te benutten. De aanbevelingen waren samengevat:

a. onderzoek of geautomatiseerde melding door ondernemers (inclusief de mogelijkheid tot gebruik van diverse controlesystemen) is te realiseren;

b. onderzoek of de afstemming en geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen IRWA en Agentschap NL beter kan;

c. onderzoek of geautomatiseerde melding van renseignementen[112] vanaf Agentschap NL naar de Belastingdienst realiseerbaar is.

De aanbevelingen werden op de volgende wijze opgevolgd:

a. Voor geautomatiseerde melding zijn in de evaluatieperiode de voorbereidingen getroffen. Hoewel het buiten de evaluatieperiode valt, is het hier relevant te vermelden dat dit zogenoemde E-indienen vanaf 1 januari 2012 ingevoerd is. Hierbij zijn diverse controlesystemen meegenomen. Het verdere verloop van deze geautomatiseerde melding valt buiten de nu geëvalueerde periode.

b. Bij de invoering van de geautomatiseerde indiening is eveneens de rol van IRWA nader bezien. Het snel beschikbaar komen van gegevens door de geautomatiseerde indiening maakt de rol van IRWA in feite overbodig. Sinds de invoering van de geautomatiseerde melding is Agentschap NL verantwoordelijk voor de hele meldingsprocedure. IRWA speelt daar nu geen rol meer in.

c. De mogelijkheid voor geautomatiseerde melding van adviezen vanaf Agentschap NL naar de Belastingdienst is onderzocht. Dit bleek niet te realiseren vanwege beperkingen in het automatiseringssysteem van de Belastingdienst waarin de adviezen worden ingevoerd (Investa). Niet elke inspecteur heeft toegang tot dit systeem. Bovendien staan de privacyregels van de Belastingdienst toegang van Agentschap NL tot Investa niet toe. Er wordt gezocht naar andere wegen: de automatiseringsystemen van Agentschap worden zo aangepast dat toegang van externe partijen mogelijk wordt (uiteraard specifiek). Dit past in een bredere trend van koppelen van databestanden van overheden, zodat deling van bestanden tussen overheden mogelijk wordt. De bescherming van gegevens en de beveiliging bij deze operaties noopt tot zorgvuldig handelen.

De tweede aanbeveling uit de vorige evaluatie betreffende de uitvoering luidde (samengevat): in verband met continuïteitsrisico's bij personeelswisselingen (bij alle partijen) wordt een meer structureel overleg aanbevolen. Het betrof met name een aanbeveling over Groen Beleggen waar twee uitvoeringsinstanties en meer departementen bij betrokken zijn. Voor de MIA/VAMIL bestaat al een structureel overleg. Bovendien is er na de invoering van de E-melding een partij (IRWA) minder betrokken bij de uitvoering.

De derde aanbeveling uit de vorige evaluatie betreffende de uitvoering luidde (samengevat):
De "indirecte uitvoering" (de uitvoering die geen betrekking heeft op individuele aanvragen/meldingen) vraagt meer aandacht:
- Verbreed bijvoorbeeld de niet specifieke communicatie (communicatie die niet bestemd is voor één ondernemer) bijvoorbeeld naar brancheorganisaties, technologieleveranciers en intermediairs.
- Stem sites van de uitvoerende instanties onderling af en maak ze goed bereikbaar en gebruiksvriendelijk.
- Maak afspraken zodat internationale (met o.a. intergouvernementele organisaties) communicatie en informatie-uitwisseling op departementaal niveau geschieden.

De respons op deze aanbeveling is als volgt:

[112] In de Evaluatie over de periode 2000-2004 wordt de term renseignement gehanteerd. Inmiddels is deze term vervangen door de term advies.

- Er is een toename van communicatie met branches en intermediaire organisaties (zoals Metaalunie, Bovag).
- Er zijn intermediairs bijeenkomsten.
- Er zijn informatiedagen van de Belastingdienst voor financiële dienstverleners.
- De sites zijn de afgelopen jaren duidelijk verbeterd en er is onderlinge doorverwijzing gekomen met Belastingdienst.
- Internationale communicatie blijft vanuit de uitvoerende instanties beperkt.
- De beschikbare middelen voor de indirecte uitvoeringsactiviteiten zijn beperkt.

De vierde en laatste aanbeveling uit de vorige evaluatie betreffende de uitvoering luidde (samengevat):
Het huidige systeem waarbij diverse taken tussen uitvoering en opstelling van de technologielijsten worden gescheiden, beperkt de integriteitrisico's. Deze scheiding van taken dient te worden gehandhaafd.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven is de organisatorische ontwikkeling juist zo geweest dat de motieven voor de aanbeveling sterker zijn geworden, immers de voorbereiding van de aanpassing van de Milieulijst is in sterkere mate bij Agentschap NL ondergebracht. De scheiding is kleiner geworden. De integriteitrisico's kunnen worden beperkt door diverse maatregelen. Die zijn in de praktijk genomen. Het verdient aanbeveling deze te handhaven. Deze maatregelen zijn weergegeven in paragraaf 8.3.

8.6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN T.A.V. DE EFECTIVITEIT EN EFFICIENCY VAN DE UITVOERING

8.6.1 CONCLUSIES T.A.V. DE EFECTIVITEIT EN EFFICIENCY VAN DE UITVOERING

Conclusies t.a.v. de onderzoeksvragen 3 en 4

3. Worden de regelingen, MIA en VAMIL efficiënt uitgevoerd?
3.1. Wat zijn de uitvoeringskosten (o.a. controle en samenstelling lijst) van de regelingen en hoe verhouden die zich tot de budgetten van de regelingen?

De apparaatskosten (gemiddeld per jaar €1.662.000) waaronder begrepen de controlekosten beslaan 1,2% van de budgetlasten. De controlekosten bedragen 0,7% van de budgetkosten. Dit is zeer laag ten opzichte van overige technologie-instrumenten. De laatste jaren is er een dalend controlebudget, waardoor het aantal controles onder druk komt te staan. Een te ver dalend controlebudget kan leiden tot een toename van de financiële fout. Verder komt daarmee de kritische ondergrens in beeld met betrekking tot de kwaliteit van de Milieulijst.

3.2. Is het gekozen systeem rond de regelingen en de wijze van uitvoering een efficiënte wijze van uitvoering?

De taken bij de uitvoering zijn verdeeld conform specialistische kennis bij de verschillende organisaties en conform de staatsrechtelijke verdeling van de bevoegdheden.
Het systeem is efficiënt (zie ook kostenniveau) en effectief. Diverse aspecten dragen bij aan efficiency en effectiviteit. Het systeem maakt gebruik van steekproefsgewijze beoordeling (selectief en aselectief). De beoordelingen van projecten binnen de beide regelingen is verregaand geïntegreerd. Het systeem is ten opzichte van vorige evaluaties niet noemenswaardig gewijzigd en ook toen als efficiënt en effectief beoordeeld. Per 1-1-2012 is de E-melding ingevoerd.

4. Respons op de aanbevelingen uit de vorige evaluatie?
4.2. Wat waren de aanbevelingen betreffende de uitvoeringsaspecten van de MIA en VAMIL en hoe is op de aanbevelingen gereageerd?
De aanbevelingen van de vorige evaluatie die betrekking hadden op de uitvoering, zijn opgevolgd. In enkele gevallen zijn andere maatregelen getroffen die aan de aanbevelingen tegemoet zijn

gekomen. Aan de invoering van enkele complexe maatregelen (zoals bijvoorbeeld de digitale verzending van adviezen naar de Belastingdienst wordt nog verder gewerkt).

8.6.2. AANBEVELINGEN T.A.V.DE EFFECTIVITEIT EN EFFICIENCY VAN DE UITVOERING

Digitale investeringsmeldingen (E-meldingen), digitalisering en lastenverlaging
De nieuwe E-meldingsprocedure voor indiening van investeringen zou tussentijds geëvalueerd moeten worden. Het verdient aanbeveling hier niet mee te wachten totdat over een aantal jaren een volgende integrale evaluatie van de regelingen plaats zal vinden.

- In deze tussentijdse evaluatie dient de ervaring van de melders, de beoordelaars en de Belastingdienst mee te wegen.
- Met name dient men ook na te gaan of het verdwijnen van de betrokkenheid van het bureau IRWA[113] uit de procedure niet tot verminderde betrouwbaarheid (en snelheid) van de budgetbewakingprocedure leidt.
- Tevens zou men na moeten gaan in hoeverre de nieuwe procedure mogelijkheden biedt de controlemethoden te optimaliseren.
- Bovendien zou men moeten nagaan in hoeverre de E-melding verder uit te bouwen is. Onderzoek dan of verdere procedures en correspondentie met ondernemers via gebruikersvriendelijke elektronische weg uit te voeren zijn.
- Bij de "evaluatie" van het E-melden dient tevens de bescherming van de vertrouwelijkheid van de gegevens te worden getoetst.
- In deze tussentijdse evaluatie dient eveneens een klanttevredenheidsonderzoek te worden opgenomen. Dit onderzoek dient niet te zijn beperkt tot de E-meldingsprocedure.
- Tenslotte zou die "evaluatie" benut kunnen worden om het niveau van de administratieve lasten te bepalen en de mogelijkheden tot verlaging ervan (door verdere digitalisering) zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid (in casu Agentschap NL en de Belastingdienst), te onderzoeken. Hierdoor zou de reeds ingezette weg tot lastenverlaging verder worden ondersteund.

Bij het opstellen van de Milieulijst dient er aandacht te blijven voor integriteitrisico's. De volgende maatregelen moeten gerespecteerd blijven:

- Handhaaf dat het bij het opstellen van de Milieulijst de toetsing door meerdere medewerkers onafhankelijk van elkaar geschiedt.
- Handhaaf zo veel mogelijk objectieve criteria voor het toetsen van bedrijfsmiddelen bij het opstellen van de Milieulijst.
- Handhaaf dat de lijstvoorstellen uiteindelijk voorgelegd worden aan de beleidsafdelingen van alle betrokken departementen.
- Handhaaf de externe toetsing van de meerkosten van de bedrijfsmiddelen ten behoeve van de EU, ook indien het EU-beleid op dit punt zou veranderen.
- Overigens dienen de voorstellen zoals eerder aangegeven eveneens te worden voorgelegd aan MINFIN in verband met de budgettaire verantwoordelijkheid.

Het op elektronisch informeren van de Belastingdienst door Agentschap NL moet worden nagestreefd.

De selecte en aselecte steekproef die door Agentschap NL wordt gebruikt en die de effectiviteit van de controle bepaalt, moet periodiek worden getoetst aan de actualiteit.

[113] Bureau investeringsregelingen en willekeurige afschrijving, een onderdeel van de Belastingdienst

Hoofdstuk 9. Respons op aanbevelingen uit de eerdere evaluatie

9.1 INLEIDING

In de vorige evaluatie over de periode 2000-2004 werd een reeks aanbevelingen gedaan. Een van de doelen van de huidige evaluatie is nagaan wat de respons op die aanbevelingen is geweest. De informatie over de respons werd geleverd door verschillende partijen, maar vooral door Agentschap NL. De respons is reeds voor een groot deel behandeld in eerdere hoofdstukken, daar waar het betreffende onderwerp aan de orde was. Hier wordt een integrale weergave gepresenteerd van de respons op de aanbevelingen van de eerdere evaluatie. De relevante onderzoeksvraag als gegeven in hoofdstuk 4 luidt:

4. Respons op de aanbevelingen uit de vorige evaluatie?

4.1. Wat waren de aanbevelingen betreffende inhoudelijke aspecten van de MIA en VAMIL uit de eerdere evaluatie en hoe is op de aanbevelingen gereageerd?

4.2. Wat waren de aanbevelingen betreffende de uitvoeringsaspecten van de MIA en VAMIL en hoe is op de aanbevelingen gereageerd?

Als methode is gekozen om de aanbevelingen van de vorige evaluatie te kopiëren en de respons per aanbeveling weer te geven.

9.2 AANBEVELINGEN EN RESPONS

AANBEVELING 1

De snelheid van toepassing van een aantal technieken (bijvoorbeeld emissiearme stallen en Groen Label Kassen) binnen de land- en tuinbouw is hoog. De onderzoekers (KPMG) wijzen in dit verband op specifieke oorzaken binnen die sector. Deze factoren zijn eveneens van belang bij het versnellen van de technologische vernieuwing in andere bedrijfstakken zoals de industrie. Het wordt aanbevolen deze ervaring te benutten bij andere sectoren. Hiertoe dient de communicatie te worden verbeterd en dienen, met de sectororganisaties en de technologietoeleveranciers, technologiesectoronderzoeken te worden uitgevoerd.

Respons:

De samenwerking en contacten met diverse organisaties werd verbeterd (zie eveneens de respons op aanbeveling 12 omdat het grotendeels dezelfde organisaties betreft).

- Er is een toename van communicatie met branches en intermediaire organisaties (zoals Metaalunie, Bovag).
- Er zijn intermediairs bijeenkomsten.
- Technologiesectoronderzoek wordt niet uitgevoerd. De beschikbare middelen zijn beperkt. Wel wordt binnen Agentschap NL over diverse onderwerpen overleg met sectordeskundigen gevoerd en worden specialisten van brancheverenigingen, IenM en EL&I geraadpleegd.

AANBEVELING 2

Binnen de faciliteiten werd in het verleden veelal gebruik gemaakt van specifiek aangewezen technieken (middeleisen voor deeltechnieken). De ervaring binnen de duurzame woningbouw en de glastuinbouw geven aan dat methoden met prestatienormen voor integrale systemen in de praktijk goed functioneren. Ook buiten de genoemde voorbeelden kan toepassing van die methoden tot een versnelling van technologieverspreiding leiden mits de omschrijving aan de investerende

ondernemer zekerheid blijft verschaffen. Het onderzoek van OCFEB[114] toont immers aan dat een duidelijke objectbeschrijving voor de ondernemer een belangrijk element is.
Er dient te worden onderzocht in welke gevallen verdere invoering van prestatienormen en van integrale systemen op de Technologielijsten gerealiseerd kan worden.

Respons:
Het systeem van prestatienormen is verder gedifferentieerd en gehanteerd: in de Milieulijst zijn drie verschillende soorten prestatienormen opgenomen:
1. maatlatsystemen, zoals bijvoorbeeld voor de Groen Label Kas
2. certificering, zoals bijvoorbeeld Skal en Milieukeur
3. doelvoorschriften

Ad1. Maatlatsystemen zijn systemen, zoals die bij de Groen Label Kas zijn geïntroduceerd. Hierbij is sprake van een aantal mogelijke milieumaatregelen die een investeerder kan treffen, die met punten worden gewaardeerd. De Milieulijst stelt dan eisen aan het aantal punten dat moet worden behaald. De ondernemer dient een prestatie te leveren, maar kan de keuze van de maatregelen laten afhangen van de specifieke bedrijfsomstandigheden. Periodiek wordt het maatlatschema aangepast. Daarnaast kan voor de Milieulijst het aantal vereiste punten worden aangepast, als hiertoe aanleiding is. Bij het opstellen van de schema's vindt er veelal intensief overleg plaats tussen Agentschap NL en de instantie die de maatlat beheert (voor kassen en stallen is dat de Stichting Milieukeur).
Sinds de vorige evaluatie is ook een maatlat voor milieu- en diervriendelijke dierhuisvesting (stallen) geïntroduceerd. De systematiek van de maatlat voor Groen Label Kassen was zo'n succes, dat die aanpak gekopieerd is voor stallen. Daarbij is geleerd van ervaringen in het verleden, waarbij overleg tussen overheid en branches over de zogenoemde SDL-stal (Stimulans Duurzame Landbouw) niet tot overeenstemming leidde.

Ad 2. Aansluiten bij bestaande milieucertificering. Ten tijde van de vorige evaluatie bevatte de Milieulijst investeringen die nodig waren om te voldoen aan de eisen van Skal (milieu- en diervriendelijke land- en tuinbouw) en Milieukeur (allerhande productcategorieën). Kenmerk hierbij is dat de certificering extern gebeurt en dat MIA/VAMIL daar weinig invloed op heeft. Ten tijde van de onderhavige evaluatie zijn de 'certificeringcodes' op de Milieulijst uitgebreid met het Europees Ecolabel, Green Key (recreatiekeurmerk), Blue Flag (jachthavens) en Erkend Duurzaam (Bovag). Cruciaal voor het opnemen van een keurmerk is de kwaliteit van het keurmerk (milieubeschermingsniveau, onafhankelijkheid van de toetsing, e.d.). De aansluiting bij milieucertificeringen biedt ook meer mogelijkheden om het via het "productspoor" te stimuleren. (zie de nieuwe aanbeveling 4 in hoofdstuk 8).

Ad 3. Een derde vorm van prestatienormen zijn de zogenoemde doelvoorschriften: de Milieulijst stelt dan in plaats van een middelvoorschrift (bijvoorbeeld een gaswasser) een doelvoorschrift (bijvoorbeeld het besparen van 250 liter water per geïnvesteerde euro per jaar). Sinds de vorige evaluatie is het aantal codes met doelvoorschriften aanzienlijk uitgebreid. Ook zijn, naast kwantitatieve, ook kwalitatieve doelvoorschriften opgenomen (bijvoorbeeld investeringen in niet gangbare toepassingen van groene grondstoffen).

Voor- en nadelen prestatienormen: een belangrijk voordeel van prestatienormen is de innovatie-impuls die er vanuit gaat: het bedrijfsleven wordt de vrijheid gegeven om zelf te bedenken hoe het betreffende milieuvoordeel behaald wordt, waarbij het bedrijf dus niet wordt beperkt door eisen die de Milieulijst stelt aan hoe dat moet gebeuren.
Een mogelijk nadeel is dat de objectomschrijving op de Milieulijst minder duidelijk kan zijn. Voor de werking van MIA/VAMIL is het essentieel dat een bedrijf voorafgaand aan zijn investering zeker weet of de investering in aanmerking komt. In het geval van kwalitatieve prestatienormen is dit niet steeds vanzelfsprekend omdat discussie kan ontstaan over meetmethodes e.d. Dit is

[114] Zie OCFEB pagina 49.

ondervangen door bedrijven de mogelijkheid te geven vooraf overleg te plegen en de resultaten van dergelijk overleg, indien gewenst, schriftelijk te bevestigen. Dit levert uiteraard iets meer uitvoeringslast op, maar bedrijven waarderen dit sterk en regelmatig worden investeringsplannen bijgebogen om alsnog te voldoen aan de eisen van MIA/VAMIL.

AANBEVELING 3
De daadwerkelijke derving door van MIA en VAMIL is niet eenduidig vast te stellen. Daarom worden modellen gebruikt om het budget te berekenen. Op dit ogenblik worden verschillende modellen gehanteerd. Het verdient aanbeveling waar mogelijk een uniforme berekeningswijze toe te passen.

Respons:
Inmiddels is een nieuwe berekeningswijze ingevoerd die door de verschillende partijen wordt gehanteerd.

AANBEVELING 4
De systeemtechnische aspecten verschillen voor de drie[115] faciliteiten bij verschillende ondernemers en verschillende technieken. In bepaalde gevallen kan een beter gebruik gemaakt worden van die verschillen door de onderlinge afstemming van de faciliteiten (en overig instrumentarium) verder te ontwikkelen. Zo kan een bredere effectiviteit van de instrumenten gerealiseerd worden. Het wordt aanbevolen om de technologielijsten van de regelingen (en overig instrumentarium) onderling beter af te stemmen. Die afstemming dient zowel inhoudelijk als procedureel te zijn.

4.1. Kwantificeerbare doelstelling

Om te bepalen of de doelstellingen worden gerealiseerd zouden de doelstellingen SMART geformuleerd moeten worden. Het is dan meer eenduidig mogelijk om te bepalen of de doelstellingen worden gerealiseerd.

4.2 Procedurele afstemming:

De technologielijsten vormen een belangrijk element van de regelingen. De frequentie van actualisering van de technologielijsten van Groen Beleggen is lager dan bij de VAMIL en de MIA. Er is een risico van verminderde actualiteit. Bovendien is gebleken dat actualisering een extra stimulering geeft (draagt bij tot het "eindejaarseffect"). Het wordt aanbevolen de technologielijsten van de regelingen jaarlijks gelijktijdig aan te passen. Hiertoe dient de frequentie van de actualisering van de technologielijst van Groen Beleggen te worden opgevoerd.

De relatief lage actualiseringfrequentie wordt mogelijk mede veroorzaakt door de wijze waarop de actualisering formeel geregeld is. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of deze procedure belemmerend werkt op de actualisering van de lijst en te bezien of herziening mogelijk is.

4.3. Inhoudelijke afstemming:

De synergie van de regelingen kan versterkt worden door de items op de technologielijsten bij de verschillende regelingen beter af te stemmen. De afstemming dient onder meer betrekking te hebben op het milieuambitieniveau van de technologie, de mate van marktpenetratie en de economische positie van de technologie.

4.4. Inhoudelijke afstemming met het overige instrumentarium:

De stimuleringsinstrumenten realiseren marktinteresse voor technologie. De verdere toepassing van de technologie dient gerealiseerd te worden vanuit economische potentie (winstgevendheid) of

[115] In de vorige evaluatie waarin deze aanbeveling was opgenomen werd eveneens een evaluatie uitgevoerd van Groen Beleggen.

vanuit toelatingsbeleid en normstelling (zoals bijvoorbeeld bij emissiearme vrachtwagens). De afstemming tussen technologielijsten en normstelling en toelatingsbeleid kan leiden tot versnelde reductie van milieudruk. Periodiek dienen de succesvolle technieken op de lijst op deze mogelijke wisselwerking te worden beoordeeld.

Respons:
De afstemming tussen de "technologielijsten" van de verschillende regelingen wordt uitgevoerd. Daarbij is de afstemming tussen MIA en VAMIL zodanig dat er een vergaand gebruik is van één lijst waarin de verschillen tussen de beide regelingen zijn aangegeven (tarieven etc.). De afstemming met andere instrumenten is verder vereenvoudigd doordat de rol van Agentschap NL bij het opstellen van de Milieulijst versterkt is en de overige instrumenten eveneens binnen die organisatie worden uitgevoerd. Verder heeft het afschaffen van een aantal regelingen de afstemming minder complex gemaakt.
Ten aanzien van de kwantitatieve aspecten werd aanbevolen meer kwantitatieve normen op te nemen. Daar waar de kenmerken van een bedrijfsmiddel of zijn prestaties uit te drukken zijn in een kwantificeerbare maat en dit kwantificeren nodig is om de kwaliteit te garanderen, wordt gewerkt met een dergelijke kwantitatieve norm. Daar waar de prestatie intrinsiek is aan de gekozen methode, is een dergelijke norm niet voorhanden of niet noodzakelijk om de prestatie te kwantificeren. Het invoeren van normen bij een dergelijk bedrijfsmiddel zou slechts tot verzwaren van administratieve lasten leiden zonder enig praktisch nut. Een (theoretisch) voorbeeld kan dit verduidelijken: bij een auto met verbrandingsmotor is het denkbaar dat er een norm is voor stof, geluid en NO_x. Voor dergelijke zaken zouden dan ook kwantitatieve normen gesteld worden. Een elektrische auto heeft een totaal ander aandrijvingsysteem waarbij het opnemen van kwantitatieve normen voor geluid, NO_x en fijn stof zinloos zou zijn en tot een onnodig meetcircus zou leiden. Daar wordt als criterium het werkingsprincipe gehanteerd en niet een kwantitatieve norm voor de emissie.

Het beantwoorden van de aanbevelingen die betrekking hebben op de regeling Groen Beleggen valt buiten de scope van deze evaluatie.

AANBEVELING 5
Voor een aantal technieken op de technologielijsten is geen toename van marktinteresse geconstateerd ("winkeldochters"). Het verdient aanbeveling periodiek systematisch de achtergronden hiervan te analyseren. Afhankelijk van de omstandigheden kan dan passend beleid worden gevoerd.

Respons:
Bij de jaarlijkse herziening van de Milieulijst worden tevens de winkeldochters tegen het licht gehouden en wordt passend beleid gevoerd.
De redenen waarom een bedrijfsmiddel een winkeldochter is, zijn divers. Winkeldochters zijn vaak zeer vooruitstrevende technieken waarvan de toepassing gepaard gaat met hoge meerkosten. De lage belangstelling is dan ook verklaarbaar, maar juist in die gevallen is steun bij introductie een absolute noodzaak en het elimineren van winkeldochters van de Milieulijst zou dan ook hoogst onwenselijk zijn. Bepaalde zeer succesvolle bedrijfsmiddelen (Groen Label Kassen, bepaalde Eurotypes vrachtwagens) zijn hun carrière begonnen als winkeldochter.

AANBEVELING 6
De regelingen kunnen op twee manieren ingezet worden. Enerzijds kunnen ze de technologische ontwikkelingen volgen en daar op reageren door deze te versterken en te versnellen. Anderzijds kunnen de regelingen in beleidsmatige zin gewenste technologische ontwikkelingen uitlokken. Deze laatste vorm is een gestuurde instrumentele inzet. Door te werken met een gestuurde instrumentele inzet van de regelingen kunnen actiever veranderingen teweeg worden gebracht in sectoren en binnen bepaalde milieuknelpunten (zie bijvoorbeeld woningbouw, glastuinbouw, vrachtwagens, geluidarme machines). Het wordt aanbevolen om de gestuurde instrumentele inzet van de regelingen te verbreden.

Respons:
In de afgelopen periode zijn de regelingen op vrij grote schaal als richtinggevend voor technologische ontwikkeling ingezet. Belangrijke voorbeelden zijn de diervriendelijke en milieuvriendelijke stallen en de kassen. De inzet is succesvol gebleken.

AANBEVELING 7
De Milieulijst MIA/VAMIL is van groot belang voor de effectiviteit van de regelingen. De huidige procedures en de frequentie van wijziging voldoen om een goede lijst te handhaven. Het verdient aanbeveling deze te continueren. BGP Engineers concluderen dat de wijzigingsprocedure van de Milieulijst MIA/VAMIL minder bekend is dan de lijst zelf. Verbreding/verbetering van communicatie over de aanpassingsprocedure wordt aanbevolen.

Respons:
De opties die er zijn voor ondernemers en derden om voorstellen voor de lijst in te dienen, zijn in toenemende mate onder de aandacht gebracht van die ondernemers en hun intermediairs. Hiertoe worden de voorlichtingsdagen gebruikt. Ook zijn op de diverse sites die mogelijkheden opgenomen en eveneens zijn de gedrukte exemplaren van de Milieulijst voorzien van informatie hierover en is een "formulier" in de Milieulijst opgenomen.

AANBEVELING 8
De technologielijsten kunnen een belangrijke waarde hebben voor niet-gebruikers van de regeling. Te denken valt aan vergunningverleners, inkopers uit de non-profitsector (in kader van Green Procurement), intermediairs, brancheorganisaties e.d. Onderzoek op welke wijze het gebruik van deze informatie door deze groepen verbeterd kan worden.

Respons:
De technologielijst is beschikbaar voor iedere belangstellende. Er wordt geen algemeen actief beleid gevoerd om derden buiten de kring van direct-belanghebbenden actief te benaderen. Wel worden specifieke groepen zoals brancheorganisaties, technische en administratieve intermediairs actief benaderd.

AANBEVELING 9
De kwaliteit van de formulering van de categorieën binnen Groen Beleggen dient waar mogelijk te worden bijgesteld. Er dient zo exact mogelijk te worden aangegeven welke hoedanigheden het object dient te hebben. Vanuit de praktijk kwam de vraag om voor de open categorie beter over de criteria te communiceren. Voor deze categorie wordt aanbevolen om bij majeure projecten een standpunt kenbaar te maken (met een voorlopige visie) voorafgaande aan de indiening van een verzoek en het nemen van de investeringsbeslissingen.

Respons:
Deze aanbeveling betreft Groen Beleggen. Die regeling valt buiten deze evaluatie.

AANBEVELING 10
De automatisering voor de faciliteiten VAMIL, MIA en Groen Beleggen werd reeds een aantal jaren geleden geïmplementeerd. Op diverse onderdelen is modernisering en aanpassing van systemen tot verbetering van de gebruiksvriendelijkheid en tot kwaliteitsverbetering wenselijk:

- Onderzoek of geautomatiseerde melding door ondernemers te realiseren is. Neem in dit onderzoek eveneens de mogelijkheid tot gebruik van diverse controlesystemen mee.
- Onderzoek of de afstemming en geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen IRWA en SenterNovem (thans Agentschap NL) beter en efficiënter kan worden gemaakt en hoe de activiteiten onderling beter kunnen aansluiten.
- Onderzoek eveneens of geautomatiseerde melding van renseignementen (adviezen) vanaf SenterNovem (thans Agentschap NL) naar de Belastingdienst realiseerbaar is.

Respons:

Het betreft drie deelaanbevelingen. De respons wordt dan ook in drie delen gesplitst.

Geautomatiseerde meldingen
Voor geautomatiseerde melding zijn in de evaluatieperiode de voorbereidingen getroffen. Hoewel het buiten de evaluatieperiode valt, is het hier relevant te vermelden dat dit zogenoemde E-indienen per 1 januari 2012 is ingevoerd. Hierbij zullen diverse controlesystemen worden meegenomen. Het verdere verloop van deze geautomatiseerde melding valt buiten de thans te evalueren periode.

Informatie-uitwisseling met IRWA
Bij de invoering van de geautomatiseerde indiening is eveneens de rol van IRWA nader bezien. Het snel beschikbaar komen van gegevens door de geautomatiseerde indiening maakt de rol van IRWA in feite overbodig. Vanaf de invoering van de geautomatiseerde melding is Agentschap NL verantwoordelijk voor de hele meldingsprocedure. IRWA speelt daar geen rol meer in.

Informatie-uitwisseling met de Belastingdienst
Geautomatiseerde melding van adviezen vanaf Agentschap NL naar de Belastingdienst is onderzocht. Die melding bleek niet mogelijk vanwege beperkingen in het automatiseringssysteem van de Belastingdienst, waarin de adviezen worden ingevoerd (Investa). Niet elke inspecteur heeft toegang tot dit systeem. Bovendien staan de privacyregels van de Belastingdienst toegang van Agentschap NL tot Investa niet toe. Nu wordt gezocht naar andere wegen: de automatiseringssystemen van Agentschap worden zo aangepast dat toegang van externe partijen mogelijk wordt (uiteraard specifiek). Dit past in een bredere trend van koppelen van databestanden van overheden, zodat deling van bestanden tussen overheden mogelijk wordt. De bescherming van gegevens en de beveiliging bij deze operaties noopt echter tot zorgvuldig handelen.

AANBEVELING 11
De samenwerking tussen de partijen bij de uitvoering van de regelingen verloopt goed. In verband met continuïteitsrisico's bij personeelswisselingen wordt een meer structureel overleg aanbevolen.

Respons:
De aanbeveling betrof met name Groen Beleggen waar bij de projectbeoordeling meerdere uitvoerders bij betrokken zijn. Wat MIA/VAMIL betreft is de gegevensuitwisseling gestructureerd. In verband met de E-melding verdwijnt de rol van IRWA zodat het overleg vereenvoudigd wordt.

AANBEVELING 12
De "indirecte uitvoering" (de uitvoering die geen betrekking heeft op individuele aanvragen/meldingen) vraagt meer aandacht. Verbreed bijvoorbeeld de niet specifieke communicatie (communicatie die niet is gericht op één ondernemer) zoals naar brancheorganisaties, technologieleveranciers en intermediairs. Stem sites van de uitvoerende instanties onderling af en maak ze goed bereikbaar en gebruikersvriendelijk. Maak afspraken zodat internationale (met o.a. intergouvernementele) communicatie en informatie-uitwisseling op departementaal niveau geschieden.

Respons:
- Er is een toename van communicatie met branches en intermediaire organisaties (zoals Metaalunie, Bovag).
- Er zijn intermediairbijeenkomsten.
- Er zijn informatiedagen van de Belastingdienst voor financiële dienstverleners.
- De sites zijn de afgelopen jaren duidelijk verbeterd en er is onderlinge doorverwijzing gekomen met Belastingdienst.
- Internationale communicatie vanuit de uitvoerende instanties blijft beperkt.
- De beschikbare middelen zijn beperkt.

AANBEVELING 13
Het huidige systeem waarbij diverse taken tussen uitvoering en opstelling van de technologielijsten worden gescheiden beperkt de integriteitrisico's. Deze scheiding van taken dient te worden gehandhaafd.

Respons:
De organisatorische ontwikkeling is juist zo geweest dat de motieven voor de aanbeveling sterker zijn geworden, immers de voorbereiding van de aanpassing van de Milieulijst is in sterkere mate bij Agentschap NL ondergebracht. De scheiding is kleiner geworden. Het risico bestaat er uit dat een persoon betrokken zou kunnen zijn bij het opnemen van een bedrijfsmiddel op de lijst dat in feite niet aan de criteria voldoet. De integriteitrisico's kunnen worden beperkt door diverse acties. Die worden thans in de praktijk gebruikt. Deze Maatregelen moeten eveneens in de toekomst worden gehandhaafd:

- Handhaaf dat bij het opstellen van de Milieulijst de toetsing door meerdere medewerkers onafhankelijk van elkaar geschiedt.
- Handhaaf zo veel mogelijk objectieve criteria voor het toetsen van bedrijfsmiddelen bij het opstellen van de Milieulijst.
- Handhaaf dat de lijstvoorstellen uiteindelijk voorgelegd worden aan de beleidsafdelingen van alle betrokken departementen.
- Handhaaf de externe toetsing van de meerkosten van de bedrijfsmiddelen ten behoeve van de EU, ook indien het EU-beleid op dit punt zou veranderen.
- Handhaaf dat de voorstellen eveneens worden voorgelegd aan MINFIN in verband met de budgettaire verantwoordelijkheid.

9.3 CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE RESPONS OP DE AANBEVELINGEN

De centrale vraag bij dit hoofdstuk was onderzoeksvraag 4:

4. Respons op de aanbevelingen uit de vorige evaluatie
4.1. Wat waren in de eerdere evaluatie de aanbevelingen betreffende inhoudelijke aspecten van MIA en VAMIL en hoe is daar op gereageerd?
4.2. Wat waren in de eerdere evaluatie de aanbevelingen betreffende de uitvoeringsaspecten van MIA en VAMIL en hoe is daar op gereageerd?

Conclusies ten aanzien van onderzoeksvraag 4:

Vanuit de vorige evaluatie werden 13 aanbevelingen gegeven. Voor zover de aanbevelingen betrekking hadden op de MIA en of de VAMIL werden de aanbevelingen vrijwel alle opgevolgd. Aan de invoering van enkele complexe maatregelen wordt thans nog verder gewerkt.

De aanbevelingen van de vorige evaluatie werden op enkele uitzonderingen na opgevolgd. Er zijn hierbij enkele uitzonderingen:

- In enkele gevallen is, zoals bij sectoronderzoeken, door een beperking van middelen geen of beperkt uitvoering gegeven aan de aanbevelingen. Men heeft in die gevallen getracht door andere maatregelen tegemoet te komen aan de grond van de aanbeveling.

- In enkele gevallen zoals bij de E-meldingen en de elektronische uitwisseling van adviezen aan de Belastingdienst (renseignementen) bleek de praktijk weerbarstig en vraagt de invoering van de aanbeveling veel tijd. De vertrouwelijkheid van de fiscale gegevens en de toegang van derden tot geautomatiseerde systemen vraagt echter om zorgvuldig handelen. De E-melding werd per 1 januari 2012 ingevoerd.

Hoofdstuk 10. Organisatie, opzet

Organisatie opzet Evaluatie MIA/VAMIL 2005-2010.

Begeleidingscommissie

De inhoud van dit rapport werd getoetst aan de visie van een begeleidingscommissie bestaande uit:
Prof. Dr. Ir. W. Rulkens, Emeritus hoogleraar Milieutechnologie Wageningen Universiteit, voorzitter

ing. D. de Jong	*Min IenM*
ir. J. van Lidth de Jeude	*Min IenM*
mr. M. Verhaar	*Min IenM*
drs. I. de Ridder	*MINFIN*
drs. E.I. van de Velde	*Min EL&I*
ir. B.A. Wilbrink	*Min EL&I*
ir. ing. M. den Harder	*Agentschap NL*
mr. B. Tonnaer	*Agentschap NL*

Ad-hoc werkgroep

Het rapport kwam tot stand onder begeleiding van de Ad-hoc Werkgroep Evaluatierapport MIA/VAMIL 2005-2010. In deze werkgroep hadden zitting:

ir. J. van Lidth de Jeude	*Min IenM*
ir. ing. M. den Harder	*Agentschap NL*
ir. E. Jansen	*Agentschap NL*
drs. V. van Heekeren	*Van Heekeren & Frima Management Consultants*
mr. drs. T. van Bellegem	*Van Heekeren & Frima Management Consultants*

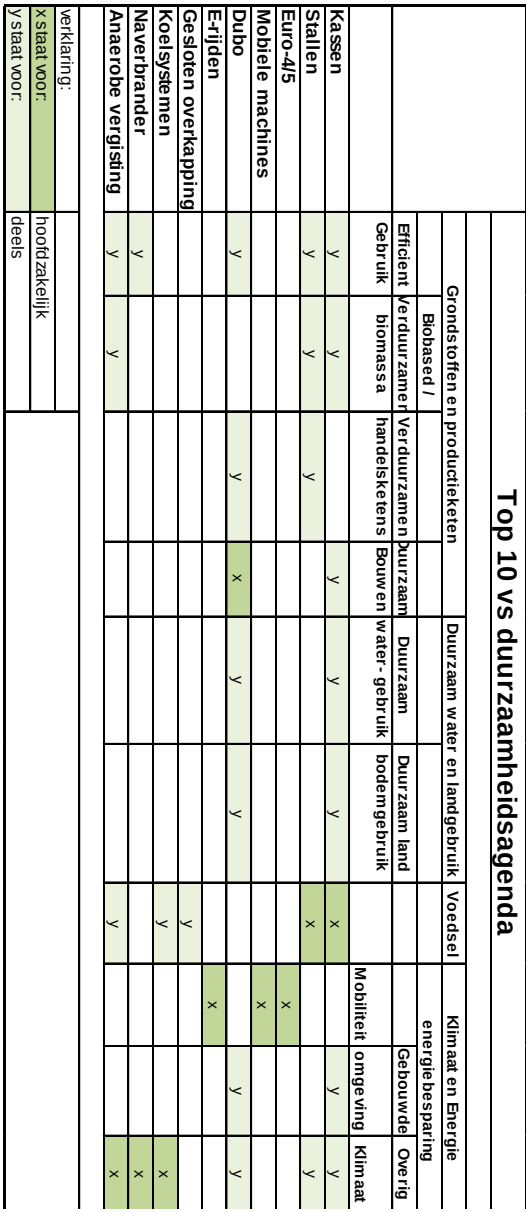
De werkgroep maakte hoofdzakelijk gebruik van de volgende bronnen:
Agentschap NL: Feitelijke gegevens, gegevens uitvoering.
MIN.FIN./Belastingdienst: Budgettaire gegevens, modellen, fiscale gegeven.
BGP-Engineers BV: Beoordeling van de Milieulijst 2005-2010.
MINVROM: Evaluatie MIA, VAMIL en Groen Beleggen 2000-2004
OCFEB, ERASMUSUNIVERSITEIT: Naar een optimaal design voor investeringssubsidies in Milieuvriendelijke technieken.
BE&M: Evaluatie van de uitvoering van MIA, VAMIL en Groen Beleggen.
De eindredactie werd gevoerd door van Heekeren en Frima Management Consultants B.V. Zij namen eveneens de verantwoordelijkheid voor het formuleren van de conclusies en de aanbevelingen. De coördinatie lag bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Hoofdstuk 11. Annex

ANNEX 1

De bijdrage van de top tienbedrijfsmiddelen aan de onderdelen van de Duurzaamheidsagenda.

Toelichting:
Donkergroen: bedrijfsmiddel heeft hoofdzakelijk betrekking op dit onderdeel van de Duurzaamheidsagenda.
Lichtgroen: bedrijfsmiddel heeft deels betrekking op dit onderdeel van de Duurzaamheidsagenda.



Top 10 vs duurzaamheidsagenda																	
	Grondstoffen en productieketen					Duurzaam water en landgebruik			Voedsel	Klimaat en Energie							
	Efficient Gebruik	Biobased / verduurzamen biomassa	Verduurzamen handelsketens	Duurzaam Bouwen	Duurzaam water- gebruik	Duurzaam land bodemgebruik				energiebesparing Mobiliteit	Gebouwde omgeving	Overig Klimaat					
Kassen	y	y		y	y	y	x										
Stallen	y	y	y				x										
Euro-4/5										x							
Mobiele machines										x							
Dubo	y		y	x	y	y											
E-rijden										x							
Gesloten overkapping							y										
Koelsystemen							y										
Naverbrander	y																
Anaerobe vergisting	y	y					y										
verklaring:																	
x staat voor:	hoofdzakelijk																
y staat voor:	deels																

ANNEX 2

De bijdrage van de top tienbedrijfsmiddelen aan de topsectoren.

Toelichting:
Donkergroen: bedrijfsmiddel heeft hoofdzakelijk betrekking op dit onderdeel van de het topsectorenbeleid.
Lichtgroen: bedrijfsmiddel heeft deels betrekking op dit onderdeel van het topsectorenbeleid.

	Top 10 vs topsectoren							
	Water	Agrofood	Tuinbouw en Uitgangs-materialen	Life sciences	Chemie	Energie	Logistiek
Kassen	y	y	x	y		y	y
Stallen		x		y			
Euro-4/5							x
Mobiele machines			y		y	y	x
Dubo	y					x	
E-rijden							x
Gesloten overkapping		y				y	x
Koelsystemen		y	y				y
Naverbrander					x	y	
Anaerobe vergisting	y	x				x	
verklaring:							
x staat voor:	hoofdzakelijk						
y staat voor:	deels						