



Briefadvies

Standpuntbepaling bij het MFK 2028-2034

Briefadvies over de Vlaamse standpuntbepaling bij de aankomende discussie over het Europese Meerjarig Financieel Kader 2028-2034

Datum van goedkeuring 20/02/2025

Volgnummer 2025 | 005

Coördinator + e-mailadres Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be

Co-auteur Griet Blomme, griet.blomme@minaraad.be

Bezoekersadres

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

Jo Brouns

Vlaams minister van Omgeving en
Landbouw
Seven – 7^{de} verdieping
Koning Albert II laan 7
1210 Sint-Joost-ten-Node

Uw bericht van

20 december 2024

Datum

20 februari 2025

Uw kenmerk

24-1064

Contact e-mail

jan.verheeke@minaraad.be

Ons kenmerk

Advies 2025|005

Contact telefoon

02/558.0136.

Mijnheer de minister,

We hebben uw adviesvraag van 20 december 2024 – over de aan te houden aandachtspunten voor het Vlaamse omgevingsbeleid bij de aankomende discussie over het Europese Meerjarig Financieel Kader (MFK) – goed ontvangen.

[Algemene benadering]

Zoals bekend worden **de contouren** van het Vlaamse omgevings-, klimaat- en energiebeleid in belangrijke mate bepaald door Europese regelgeving. Maar ook **het wélslagen van het omgevings-, klimaat- en energiebeleid** hangt in belangrijke mate af van ‘Europa’: met name van de budgettaire en financiële kader dat de Europese Unie creëert voor haar Lidstaten. Om die reden is het relevant dat er vanuit het oogpunt van het Vlaamse omgevingsbeleid – en bij uitbreiding: het Vlaamse klimaat- en energiebeleid – gekeken wordt naar de Europese begrotingsdiscussie.

De Minaraad stelt vast dat de Europese Unie zich meer dan ooit geplaagd weet voor een driedubbele uitdaging: economisch, sociaal en ecologisch. De drie komen samen in **toenemende geopolitieke spanningen**, die ertoe leiden dat de urgentie van de economische uitdaging toeneemt, terwijl de relevantie van de sociale en ecologische uitdagingen niet afneemt.

De Minaraad erkent dan ook het belang van een algemene strategische en geïntegreerde positiebepaling van het Vlaamse Gewest in relatie tot het Europees beleid. Het complex van het Vlaamse omgevings-, klimaat- en energiebeleid mag niet als op zichzelf staande worden beschouwd in het regeringsbeleid: het lijkt aangewezen dat de aanbevelingen van de Minaraad zouden kaderen binnen **een breder beleidsmatig strategische visieontwikkeling** over het toekomstige MFK.

De vraagstukken zijn dan:

- Wat zouden, binnen het aankomende MFK, **de wenselijke structuur en omvang** zijn opdat dit kader het beste zou kunnen bijdragen aan Vlaamse maatschappelijke uitdagingen?
- Welke **‘governance’ en financieringsmechanismen** moet de Regering bepleiten opdat er voor het Vlaamse Gewest nuttige synergiën zouden ontstaan tussen de financieringsprogramma's?
- Wat zou de wenselijke inhoudelijke relatie zijn tussen het Europese MFK enerzijds en anderzijds het Vlaamse klimaat-, energie- en omgevingsbeleid?

[Nood aan een doelmatig gestructureerd, slagkrachtig MFK]

In haar 'political guidelines' (augustus 2024) formuleerde commissievoorzitter *von der Leyen* een aantal uitgangspunten voor de structuur van het MFK. Ze verklaarde dat het aankomende voorstel (1) duidelijker zou worden **gericht op doelstellingen** – dus geen *programmatische* maar een *beleidsgerichte* begroting; (2) **eenvoudiger** zou zijn, met minder programma's en met één plan voor elke Lidstaat – waarbij investeringen gekoppeld worden aan hervormingen, en (3) bedoeld zou zijn om **meer impact** te genereren, door een herstructurering van de fondsen en door meer inzet op de hefboomwerking van de verleende steun.

In de *Competitiveness Compass* (januari 2025) gaf de Europese Commissie mee dat er, ter ondersteuning van het concurrentievermogen, een vereenvoudiging komt van de Europese steunfondsen en dat de toegang ertoe zal worden gestroomlijnd. Het in te stellen **Competitiviteitsfonds** zal worden gericht op meer investeringscapaciteit ter ondersteuning van **strategische technologieën en productielijnen** en zal mee worden ingezet om particuliere investeringen aan te trekken en de risico's hiervan te verminderen. Inmiddels zijn deze voornemens bevestigd geworden met de mededeling van de Europese Commissie van 11 februari 2025: "*The road to the next multiannual financial framework*", COM(2025) 46 final.

De Minaraad formuleert hierbij volgende aandachtspunten:

- Slagkracht van het budget veronderstelt **gedeelde uitdagingen** en een gestructureerde samenwerking die gericht is op een **wederzijdse versterking** van economische en duurzaamheidsdoelstellingen: de op zich valabele ambities van vorige legislatuur moeten duidelijker gekoppeld worden aan een economisch project.
- Wat die wederzijdse versterking betreft, moet die vergrote slagkracht van het budget onder meer gericht zijn op het ondersteunen en/of genereren van **duurzame investeringen** (in voor de transitie benodigde infrastructuur en innovaties) en **maatregelen** (om de verbreiding en toepassing van nieuwe technologieën en praktijken te bevorderen).
- Integratie dient veeleer te gebeuren vanuit het oogpunt van '**strategische doelen en projecten**' dan vanuit het oogpunt van 'nationale enveloppen'.

[De wenselijke relatie tussen slagkracht en omvang]

In de afgelopen periodes heeft het MFK steeds een omvang gehad van iets meer dan 1 % van het Europese bruto-nationaal inkomen. Het is niet duidelijk hoe dit aandeel in het bruto-nationaal inkomen zal evolueren voor de aankomende periode.

De nieuwe commissaris voor budget, Piotr Serafin, formuleerde hierbij wel volgende beschouwing: "*Voor het volgende MFK staan we voor een **duidelijk keuzevraagstuk**: er kan niet tegelijkertijd sprake zijn van terugbetaling van NextGenerationEU, van geen verhoging van de nationale bijdragen aan de EU-begroting, van een EU-begroting die past bij onze ambities, en tegelijkertijd geen nieuwe eigen middelen.*". De kwestie van de terugbetaling van NextGenerationEU wordt terug aan de orde gesteld in de recente mededeling van de Europese Commissie: "*... to reimburse ... about EUR 25-30 billion per year may be needed over the next multiannual financial framework. This is almost 20% of the current annual budget*". Onder meer wordt gepleit voor eigen middelen, waarbij verwezen wordt naar de "*proposals on the Emissions Trading system and Carbon Border Adjustment Mechanism*" (COM(2025) 46 final, p. 12).

De Minaraad ziet hierbij volgende mogelijke beleidspaden:

- Een slagkrachtig Europees budget veronderstelt *ofwel* **bijkomend budget** *ofwel* **verschuivingen in het budget**, wat de combinatie van beide mogelijkheden niet uitsluit.
 - Bijkomend budget veronderstelt
 - *ofwel* nieuwe doelgerichte schuldfinanciering
 - *ofwel* meer eigen middelen.
 - Verschuivingen in het budget veronderstelt
 - *ofwel* goed management van de ‘verliezers’
 - *ofwel* meer integratie op het niveau van de doelen.

Wat betreft de budgettaire uitdaging die voortvloeit uit de omvang van de vereiste investeringen, zal men de oplossing in eerste orde moeten zoeken in **verschuivingen** binnen de nu beschikbare budgettaire ruimte. Evenwel kan vermoed worden dat die verschuivingen niet zullen volstaan, en dat er ook ingezet zal moeten worden op **budgetuitbreiding**, die kan worden bekomen door meer schuldfinanciering en/of door meer eigen middelen. De financiering van de benodigde investeringen zal ten andere niet uitsluitend met overheidsmiddelen kunnen gebeuren, wat alleszins inzet vereist op de ‘**hefboomwerking**’ van het budget.

De Minaraad beveelt dan ook aan om, bij de Vlaamse standpuntbepaling open te staan voor een grotere budgetomvang, maar om aan de hand van **versterkte voorwaarden** te komen tot een verbeterde *governance* (i.e. de kwaliteit van de processen die leiden tot concrete investeringen of inzet van steunmaatregelen). In het bijzonder bij nieuwe budgetten, en bij de besteding hiervan, moet deze *governance* ertoe leiden dat de extra middelen toebedeeld zullen worden aan projecten:

- die op Europees niveau zodanig ingezet en beheerd worden dat ze daadwerkelijk **Europese ‘excellence’** genereren;
- die op Vlaams niveau inspelen op de uitdagingen en financieringsnoden.

Wat verschuivingen in het budget aangaat: die benadering komt erop neer dat als één budgetlijn afgebouwd zou worden ten voordele van een andere budgetlijn, dat die tweede budgetlijn dan **mede de doelstelling zou schragen** die oorspronkelijk nagestreefd werd met de afgeschafte of verminderde budgetlijn. De Minaraad beveelt wel aan om bijzonder voorzichtig om te springen met verschuivingen in bestaande budgetten die aan strategische noden verbonden zijn.

Wat die verhoopte ‘hefboomwerking’ betreft, heeft de Minaraad enige **reserves** bij de benadering om alle Europese steunverlening per lidstaat te groeperen in **één plannings- en uitvoeringspakket**: er valt niet goed in te zien hoe de Lidstaten hierdoor geprikkeld zouden worden om in te zetten op financiering van extra duurzaamheidsinvesteringen op basis van Europese excellentie.

[Elementen voor een op ‘Europese excellentie’ gerichte governance]

Om te kunnen komen tot een *governance* die beter op ‘Europese excellentie’ wordt gericht, zullen er, in de diverse verordeningen die de concrete financieringsmechanismen instellen, voldoende **waarborgen** moeten worden ingebouwd. Tegelijk moet er over worden gewaakt dat de **complexiteit** van deze mechanismen hierdoor niet toeneemt.

Die in te stellen mechanismen zullen er daarom toe moeten leiden dat, bij concrete steunaanvragen, doelgerichter wordt nagegaan of en in hoeverre de nieuw in te zetten financiering beter zou bijdragen aan de doelstellingen – niet alleen **output-evaluatie**, maar ook, maar mogelijk en relevant, een **outcome-evaluatie**.

Naast de gedachte dat verbeterde ‘governance’ moet bijdragen tot de verwezenlijking van de gestelde Europese doelstellingen waartoe het budget dient, formuleert de Minaraad nog volgende aandachtspunten:

- Verbeterde ‘governance’ veronderstelt **toegankelijkheid** en **snelheid**;
- Verbeterde ‘governance’ veronderstelt **transparantie** en **controle**;
- Verbeterde ‘governance’ veronderstelt **additionaliteit** en **conditionaliteit**. ‘Additionaliteit’ heeft betrekking op de vraag of er mét de steun een beter of wenselijker resultaat bereikt wordt dan wat het geval zou zijn geweest zonder die steunverlening. Met ‘wenselijker resultaat’ wordt zowel verwezen naar betere milieu- en/of natuur-outcome, als naar betere maatschappelijke outcomes, zoals bv. het doorbreken van marktfaalen, *derisking*, acceleratie, verbreiding naar generieke toepassing. Dit na te gaan hoort niet alleen op lidstaatniveau maar ook op Europees niveau aan de orde te zijn.

[De financieringsmechanismen, vanuit het omgevingsbeleid]

Het Europese beleid completeert en stuurt nationale budgetten en oriënteert en verschaft hefboom aan de inzet van private middelen. Dit is belangrijk: het incrementeel karakter, de structuur evenals de schuldgraad van nationale en regionale budgetten, leiden er immers toe dat die nationale instrumenten niet altijd voldoende krachtig zullen zijn voor het genereren van de beoogde veranderingsinvesteringen. Van de Europese Unie wordt aldus verwacht dat zij een kader biedt en – met complementaire steunmaatregelen en opvolging – ook *incentives* genereert opdat er in de nationale budgetten voldoende ruimte zou ontstaan voor **veranderingsgerichte investeringen** en opdat er voldoende ingezet zou worden op **grensoverschrijdende projecten**.

De Minaraad formuleert hierbij volgende aandachtspunten:

- In de afgelopen budgetperioden zijn diverse instellingen en organisaties van de Vlaamse Regering of binnen het Vlaamse Gewest er toe in staat geweest om met Europese steun **zeer geslaagde projecten** te genereren op het vlak van innovatie, infrastructuur en/of milieu- en natuurbeheer: het is belangrijk om deze ingeslagen weg verder te zetten en deze **verworven competenties blijvend** in te zetten.
- Op het Vlaamse niveau is er wel **meer overzicht en evaluatie nodig**: het is op dit moment niet vanzelfsprekend te achterhalen wat de bijdrage is van EU-middelen tot de Vlaamse welvaart, laat staan tot het Vlaamse klimaat-, energie- en omgevingsbeleid.
- In het bijzonder is het belangrijk goed toe te kijken hoe mechanismen van ‘dubbel-doel-steunverlening’ ook geleid hebben tot **daadwerkelijke synergiën**: tot innovaties, investeringen of toestandsverbeteringen met meerwaarde voor het ondergeschikte milieu- of natuurdoel.

[De relatie tussen het EU MFK en het Vlaamse omgevings-, klimaat- en energiebeleid]

Het behalen van klimaat-, milieu- en natuurdoelen – zowel Vlaamse als Europese – vormt feitelijk nog steeds een uitdaging. Diverse ‘ecologische’ problemen hebben in de vorige (Europese) legislatuur

geleid tot een belangrijke reeks maatregelen, die gericht zijn op het behalen van diverse klimaat-, milieu- en natuurdoelen. Het gaat om voorgenomen transities die zich zullen afspelen op een tijdsperiode van de komende twee decennia. De **klimaatdoelstellingen** die vooropgesteld waren voor 2030 en binnenkort voor 2040 zijn evenwel **nog niet binnen bereik**.

Om tot een effectieve en efficiënte aanpak te komen van de gestelde doelen, zijn er ingrijpende investeringen nodig, niet alleen in verband met de klimaat- en energietransitie, maar ook voor waterbeleid, adaptatiebeleid en natuurbeleid. Er kan worden verwacht dat de maatschappelijke baten van de voorgenomen transities uiteindelijk aanzienlijk groter zijn dan de maatschappelijke kosten ervan. Dit neemt niet weg dat de kosten, vermits investeringen, grotendeels telkens aan het begin van het parcours moeten worden gemaakt. Zodoende kunnen deze **up-front-kosten** in competitie treden met andere maatschappelijk nuttige investeringen.

De voor de transitie benodigde infrastructuurinvesteringen – industriële en elektriciteitsleidingen, transportnetwerken, allerhande opslagmogelijkheden – vereisen **grensoverschrijdende samenwerking**. Ook het genereren van waardeketens die beter bijdragen tot een circulaire economie vereist dergelijke samenwerking. Bij deze uitdagingen is de Europese Unie onontbeerlijk: de Unie schept **een kader** en verschaft **extra middelen** voor grensoverschrijdende investeringen en samenwerking. De staatssteunregels horen er bovendien toe te leiden dat een Lidstaat door middel van steunverlening geen ongelijk speelveld genereert ten nadele van andere Lidstaten.

Ook het **flankerend beleid** bij transitiebeleid vormt een uitdaging. Bij de voorgenomen transities zullen er ook belangrijke segmenten zijn in de maatschappij die initieel verliezen zullen lijden of aan belangrijke risico's blootgesteld zullen worden. Het gaat hierbij om waarden als 'sociale gelijkheid', 'rechtszekerheid', 'concurrentiepositie' en 'strategische autonomie'. Om deze schadeposten en risico's te temperen, is er een betekenisvol flankerend beleid nodig.

De Minaraad formuleert hierbij, voor het EU-niveau, volgende aandachtspunten:

- Ofwel **verbetert het aandeel van het op milieu-investeringen gerichte budget**, i.e. met impactrijke toegewezen fondsen (zie de aanbeveling in verband met de financiering van het natuurherstel, advies 2024|019, §20), ofwel **verbeteren de integratiecriteria** (i.e. in lijn met artikel 11 VWEU);
- **Budgetlijnen die strijdig zijn** met natuur-, milieu- of klimaatdoelen, **dienen vermeden** worden, wat betekent dat de voorgestelde maatregelen geen ernstige afbreuk mogen doen aan de vernoemde klimaat- milieu- of natuurdoelstellingen; deze analyse dient telkens te worden doorgevoerd op een tijdige, zorgvuldige en afgewogen manier (zie briefadvies 2021|009).

Voor wat het Vlaamse niveau aanbelangt, wijst de Minaraad op het volgende:

- Het ontbreekt aan een geactualiseerd en omvattend **beeld** van de Vlaamse **investerings- en ondersteuningsnoden** inzake klimaat, energie en omgeving, en tevens aan een methodologie of protocol om tot dit overzicht te komen;
- Ook op het Vlaamse niveau is het belangrijk te zorgen voor **integratie**: investeringen in competitiviteit, in klimaattransitie en in water-*resilience* kunnen elkaar versterken.

[Afsluitend]

Met het voorgaande wil de Minaraad bijdragen tot het vlot tot stand komen van goed afgewogen Vlaamse positiebepaling. Meer algemeen is het, volgens de Minaraad, voor het Vlaamse Gewest belangrijk **dat de Europese discussie vlot zou verlopen** en dat er tijdig gekomen zou worden tot een doelmatig gestructureerd en goed afgewogen Europees MFK.

Met de meeste hoogachting,

Valérie Vandenabeele
Voorzitter Minaraad 2025