

Plan van aanpak uitgaventoetsing

Indirect carbon leakage in een internationale vergelijking

1. Inleiding

De uitgaventoetsing '*Indirect carbon leakage in een internationale vergelijking*' is één van de uitgaventoetsingen die opgenomen werden in de Mededeling aan de Vlaamse Regering van 14 februari 2025 betreffende de uitgaventoetsingen in de legislatuur 2024-2029. In Vlaanderen heet deze maatregel Compensatie Indirecte Emissiekosten (CIE).

2. Plan van aanpak

Hieronder wordt beknopt het plan van aanpak voor de uitvoering van de uitgaventoetsing beschreven.

a) Budgettaire scope

De uitgaven voor de Compensatie Indirecte Emissiekosten gebeuren op het Fonds Innoveren en Ondernemen (FIO) dat daarvoor een compensatie ontvangt vanuit het Vlaams Klimaatfonds (VKF).

Evolutie uitgaven 2019-2024

Aanvraagjaar	Emissiejaar	Compensatiebedrag	EUA-prijs (in €/ton CO ₂)
2019	2018	€ 35.937.665	€ 5,88
2020	2019	€ 89.945.006	€ 16,17
2021	2020	€ 137.090.545	€ 25,21
2023	2021	€ 75.237.792	€ 25,09
2023	2022	€ 150.465.048	€ 54,06
2024	2023	€ 225.074.002	€ 83,59

De omvang van de steun is gekoppeld aan de prijs van de CO₂-heffing (*EUA¹-prijs*) waar ook de inkomsten van het VKF op gebaseerd zijn. De substantiële toename van de uitgaven over de voorbije periode van vijf jaar werd dan ook gecompenseerd door een gelijkaardige toename van de inkomsten.

b) omschrijving en invulling van het onderwerp

De compensatie voor indirecte emissiekosten is een financiële tegemoetkoming die bedrijven kunnen krijgen om hen te compenseren voor de hogere elektriciteitsprijzen die ontstaan door het Europese emissiehandelssysteem (ETS). Dat wordt ook wel 'indirecte CO₂-kostencompensatie' genoemd.

In 2005 heeft de EU het ETS-handelssysteem gelanceerd voor broeikasgasemissierechten als onderdeel van het Europese Klimaatbeleid (Richtlijn 2003/87/EG, hierna: ETS-Richtlijn). De kosten van deze ETS-rechten kunnen echter leiden tot een concurrentienadeel ten opzichte van bedrijven in

¹ 'EUA' staat voor 'European Union Allowance'. De 'EUA-prijs' is de marktprijs van een EU-emissierecht. Binnen het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS) vertegenwoordigt één EUA het recht om één ton CO₂-equivalent uit te stoten. Bedrijven in sectoren die onder het EU ETS vallen, moeten voldoende EUA's inleveren om hun jaarlijkse uitstoot te dekken. De marktprijs van EUA's (EUA-prijs) wordt bepaald door vraag en aanbod.

landen buiten de EU met minder ambitieus klimaatbeleid, wat kan resulteren in koolstoflekkage ('carbon leakage'): verplaatsing van productie naar landen buiten de EU met minder emissiebeperkingen en/of vervanging van EU-producten door meer koolstofintensieve invoer. Uit de wetenschappelijke literatuur volgt geen eenduidig beeld over de mate waarin koolstoflekkage plaatsvindt. Vanuit de theoretische literatuur bestaat verdeeldheid, en ook het empirisch bewijs is beperkt.

Om de negatieve gevolgen van het EU ETS te beperken zijn meerdere maatregelen genomen. Zo wordt een deel van de ETS-rechten gratis toegewezen op basis van een efficiëntiebenchmark, waardoor efficiënte installaties minder of geen kosten hebben. Daarnaast is het Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) geïntroduceerd, een tool om emissies in de productieprocessen van koolstofintensieve goederen eerlijk te beprijzen wanneer deze de EU betreden. Ook biedt de ETS-richtlijn lidstaten de mogelijkheid om financiële steun te verlenen aan sectoren die worden blootgesteld aan het risico van koolstoflekkage (artikel 10 bis, lid 6 en artikel 10 ter).

In de Richtsnoeren 2021 van de EC (2020/C 317/04), een herziening van de Richtsnoeren 2012 (2012/C 158/04), wordt invulling gegeven aan de mogelijkheden tot staatssteun binnen het EU ETS, waaronder een compensatie voor indirecte emissiekosten. Deze indirecte kosten ontstaan doordat elektriciteitsproducenten hun emissiekosten doorberekenen in de elektriciteitsprijs. Energie-intensieve sectoren die hierdoor aan een reëel risico op koolstoflekkage worden blootgesteld, kunnen onder voorwaarden financiële compensatie ontvangen. In Bijlage I van de Richtsnoeren is vastgelegd welke sectoren in aanmerking komen. Lidstaten die slechts een deel van deze sectoren willen ondersteunen, moeten hiervoor objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria hanteren. Het maximaal toegestane steunbedrag per installatie in jaar t ($Amax_t$) wordt bepaald via de formule: $Amax_t = Ai \times C_t \times P_{t-1} \times E_t$ (respectievelijk EF_t) $\times AO_t$ (respectievelijk AEC_t). Hierbij staat Ai voor de steunintensiteit (maximaal 75%), C_t voor de CO₂-emissiefactor, P_{t-1} voor de termijnprijs van emissierechten in het voorgaande jaar, $E(F)_t$ voor de (productspecifieke) efficiëntiebenchmark, AO_t voor de productie-output en AEC_t voor het elektriciteitsverbruik. Als de steunintensiteit van 75% onvoldoende bescherming biedt, kunnen lidstaten door middel van het 'uitzonderingsmechanisme' het steunbedrag verhogen tot maximaal 1,5% van de bruto toegevoegde waarde ('gross value added' of 'gva'²) van de onderneming, steeds beperkt tot 100% van de indirecte emissiekosten. Voorwaarde voor steun is verder dat bedrijven voldoen aan de energie-auditverplichting (Richtlijn 2012/27/EU, art. 8). Tot slot mogen lidstaten maximaal 25% van de veilingopbrengsten van de emissierechten uitkeren aan steun. Bij overschrijding daarvan is een argumentatie vereist.

In Vlaanderen wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid tot steun met de regeling compensatie voor indirecte emissiekosten (CIE), uitgevoerd door het Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO). Alle sectoren genoemd in Bijlage I van de Richtsnoeren 2021 komen in aanmerking en er geldt een steunintensiteit van 75%. Voor de overige parameters wordt aangesloten bij de Richtsnoeren. Vlaanderen paste voor de emissiejaren 2022 en 2023 ook het uitzonderingsmechanisme toe, met een plafond op 95% (i.p.v. 100%) van de indirecte kosten. Verder gelden enkele voorwaarden op ondernemings- en installatieniveau, waaronder toetreding tot de energiebeleidsvereenkomsten (EBO's; deze eis geldt enkel voor de EBO-doelgroep, zie <https://ebo-vlaanderen.be/nl/de-ebos/toegetreden-bedrijven>), een minimumverbruik van 1 GWh per jaar en de energieauditplicht voor bedrijven die niet tot de EBO-doelgroep behoren. Na toekenning van steun geldt de verplichting dat rendabele maatregelen volgens de energieaudit binnen vier jaar worden

² We gebruiken verder 'gva' als afkorting van 'bruto toegevoegde waarde' om verwarring met de meer courante invulling van 'btw' ('belasting over de toegevoegde waarde') te vermijden. Het 'uitzonderingsmechanisme' is de Vlaamse benaming voor dit 'gva-systeem'.

uitgevoerd en dat minstens 50% van het steunbedrag wordt geïnvesteerd in emissiereductie indien de installatie niet voldoet aan de productbenchmark.

In 2022 kenden 14 van de 27 EU-lidstaten een compensatiesysteem voor indirecte emissiekosten. Doel van deze uitgaventoetsing is een vergelijkend landenonderzoek uit te voeren waarin de invulling van de compensatiesystemen in andere lidstaten wordt vergeleken met de Vlaamse invulling. Naast enkel te kijken naar de invulling van de compensatiesystemen zal ook aandacht besteed worden aan de bredere beleidscontext waarvan het compensatiesysteem onderdeel uitmaakt. Zo is er in Vlaanderen een link met de EBO's, en had bijvoorbeeld Nederland tot voor kort een extra heffing boven op de ETS-heffing.

c) onderzoeksvragen

Het doel van deze uitgaventoetsing is om te onderzoeken:

- in welke mate een compensatie voor indirecte emissiekosten ook in andere lidstaten binnen de Europese Unie toegepast wordt;
- welke variaties er tussen Vlaanderen, Duitsland, Nederland, Wallonië, Frankrijk, Italië, Spanje en Finland³ zijn in de toepassing van het standaardsysteem;
- welke van bovenstaande landen/regio's gebruik maken van het aanvullende gva-systeem op de compensatie indirecte emissiekosten en welke niet;
- welke variaties er tussen bovenstaande landen/regio's zijn in de toepassing van het aanvullende gva-systeem;
- of er variaties zijn in ontvankelijkheidsvereisten om in aanmerking te kunnen komen voor compensatie indirecte emissiekosten (in Vlaanderen toegetreden tot EBO, zijn er in andere landen vergelijkbare/andere vereisten?)
- of er variaties zijn in de toepassing van de investeringsverplichting die gekoppeld is aan het verkrijgen van de steun;
- of er significante verschillen in aantal en budget vastgesteld kunnen worden op het vlak van investeringen door de doelgroepbedrijven van de maatregel;
- of er een significant verschil is in 'koolstoflekage' tussen EU-lidstaten die een systeem voor compensatie van indirecte emissiekosten hebben en EU-lidstaten die geen systeem hebben;
- of de compensatie indirecte emissiekosten een impact heeft op het investeringsklimaat van een regio en het vermogen om investeringen aan te trekken;
- wat de impact op de uitgaven voor Vlaanderen zou zijn van de toepassing van gelijkaardige parameters voor het systeem in Duitsland, Nederland, Wallonië, Frankrijk, Italië, Spanje en Finland.
- wat de hoeveelheid ICL-steun is in verhouding tot de ETS-veiliginkomsten.

Naast deze specifieke vragen worden ook alle vragen onderzocht die opgenomen zijn in het generieke sjabloon van het eindrapport dat verplicht opgelegd werd aan alle uitgaventoetsingen in Vlaanderen.

³ Bij de vergelijking van het Vlaamse systeem voor de compensatie van indirecte emissiekosten nemen we Duitsland, Nederland, Wallonië, Frankrijk, Italië, Spanje en Finland op. Binnen deze groep zijn Duitsland, Nederland, Frankrijk en Wallonië bijzonder relevant aangezien het buurlanden zijn met een nauwe economische connectie met Vlaanderen en een gelijkaardig industrieel weefsel (staal, chemie, ...). Italië en Spanje zijn grote industriële economieën binnen de EU die, net als Vlaanderen, sterk inzetten op energie-intensieve sectoren, en zijn daarom nuttig om verschillen in schaal en aanpak te duiden. Finland wordt opgenomen precies als een meer atypische case (outlier); hoewel de economische structuur minder vergelijkbaar is, laat het wel zien hoe het systeem wordt toegepast in een kleiner en noordelijk gelegen land met een ander energieprofiel. Samen geven deze landen dus een evenwichtige mix van directe buurlanden, gelijkaardige industriële economieën en een afwijkend referentiepunt, wat de vergelijking met het Vlaamse systeem robuust en representatief maakt.

d) onderzoeksmethode

Voor deze uitgaventoetsing werd een offerte-aanvraag uitgestuurd binnen de raamovereenkomst die VLAIO heeft met een aantal dienstverleners: BDO Advisory, BUFL, CityD-Wes, Cronos, Delaware, Dialogic Innovatie & Interactie, EY Advisory, IDEA Consult, KPMG, Möbius, PwC en Technopolis.

In de offerte-aanvraag werd aan de dienstverleners gevraagd om de meest geschikte onderzoeksmethoden te beschrijven voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen (cfr. supra). Er schreven vier dienstverleners in op deze offerte-aanvraag. Op basis van de gunningscriteria opgenomen in de offerte-aanvraag werd de offerte van Dialogic gekozen. Deze offerte bevat een uitgebreide beschrijving van de planning, onderzoeksmethodes en profielen die ingezet zullen worden voor het onderzoek.

Er zal voor de uitgaventoetsing een onderzoeksaanpak gehanteerd worden die in vijf stappen is opgedeeld.

1. Startbijeenkomst

De startbijeenkomst is bedoeld voor kennismaking tussen het onderzoeksteam en de opdrachtgever, en dient als inhoudelijke en organisatorische aftrap van het onderzoek. Output van de startbijeenkomsten is: (1) de definitieve vaststelling van het plan van aanpak, (2) afspraken over samenwerking met de opdrachtgever en (3) de planning van volgende bijeenkomsten en op te leveren producten.

2. Dataverzameling

Na de startbijeenkomst zal worden gestart met de tweede stap: dataverzameling. Deze stap omvat twee methoden, namelijk deskstudie en interviews. Deze methoden worden in het onderstaande nader toegelicht.

2.1 Deskstudie

In deze stap wordt relevante informatie verzameld en geordend voor dit onderzoek. De deskstudie is onderverdeeld in onderstaande stappen. De genoemde bronnen zijn limitatief en worden gedurende het onderzoek aangevuld.

1. **Systeemanalyse** – in de systeemanalyse wordt inzicht gegeven in de beleidskaders en ontwikkelingen op Europees niveau. Hierbij ligt de focus niet alleen op de compensatiesystemen, maar is er ook aandacht voor aanpalend beleid rondom het EU-ETS, energie-efficiëntie en preventieve maatregelen tegen koolstoflekage zoals CBAM. In de systeemanalyse wordt gebruikgemaakt van bronnen zoals de ETS-Richtlijn, de Richtsnoeren 2021 en het beleidsvoorstel aangaande CBAM. Ook wordt gebruikgemaakt van achtergrondstudies bij de Europese regelgeving, zoals de impactbepaling van de Commissie behorende bij de Richtsnoeren 2021, het rapport van het Parlement over koolstoflekage en CBAM en het rapport van DG CLIMA.
2. **Literatuurstudie** – in de literatuurstudie wordt een overzicht opgesteld van de wetenschappelijke literatuur over koolstoflekage en specifiek de impact van mitigerende

maatregelen zoals compensatie voor indirecte emissiekosten op koolstoflekkage zelf. Hierbij wordt ook breder gekeken naar de impact van deze maatregelen op het investeringsklimaat en -gedrag van ondersteunde bedrijven. over deze thema's is veel wetenschappelijke literatuur beschikbaar. Een selectie hiervan betreft Trinks & Hille (2023), Ferrara & Giua (2022), Görlach et al. (2020), Grebe (2023), Dechezleprêtre et al. (2022) en Wang en Kuusi (2024).

3. **Landenstudie** – in de landenstudie wordt een beschrijving gegeven van de compensatiesystemen van de lidstaten die onderdeel uitmaken van de internationale vergelijking. Hierbij is er aandacht voor de toepassing van het gva-systeem, toelatingsvoorwaarden en mogelijke aanvullende (investerings)verplichtingen en controlemechanismen. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van informatiepagina's van nationale overheden en uitvoeringsorganisaties. Deze informatie wordt samengebracht in een eerste opzet voor een vergelijkingstabel. De landenstudie wordt aangevuld met informatie over het gebruik van de regeling (aantal bedrijven, steunbedragen, energieprofielen) en beschikbare informatie over de impact van de regeling op het investeringsklimaat en gedrag van ondersteunde bedrijven, en koolstoflekkage. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van verplichte rapportages van landen (o.a. NL en FR), beschikbare beleidsevaluaties (o.a. VL, NL, DE, FR) en verdiepende studies.

2.2 Interviewronde

Om de opgehaalde informatie uit de deskstudie te toetsen en waar nodig aan te vullen, wordt voorgesteld om ongeveer 25 interviews af te nemen. Hierbij worden vijf typen respondenten voorzien:

1. Dossierbehandelaars en/of beleidsmedewerkers van WEWIS⁴ en/of VEKA⁵ die rechtstreeks te maken hebben met de CIE en/of het EU ETS (n=2)
2. Vertegenwoordigers van de uitvoering van CIE en het EU ETS van VLAIO en het VBBV⁶ (n=2)
3. Experten op het gebied van de internationale (juridische) beleidscontext, EU ETS, energieregelingen in het algemeen en koolstoflekkage (n=4)
4. Beleidsverantwoordelijken in relevante lidstaten (n=14) – er worden twee interviews beoogd met een beleidsverantwoordelijke van elk van de lidstaten die onderdeel uitmaken van de internationale vergelijking
5. Vertegenwoordigers van bedrijven(koepels) of sectororganisaties die vallen onder de doelgroep van het compensatiesysteem (n=3) – dit type respondenten wordt met name benaderd via branche- en koepelorganisaties, omdat hierdoor een vollediger beeld kan worden geschetst dan bij afzonderlijke bedrijven. Voor de selectie van relevante brancheorganisaties zijn de organisaties geselecteerd met het hoogste gemiddelde compensatiebedrag en lidmaatschap van de EBO's. Hiermee zijn de volgende organisaties geïdentificeerd: Essenscia, GSV, Agoria, Energia en InDufed.

De definitieve selectie van de gesprekspartners wordt gemaakt in afstemming tussen VLAIO en het onderzoeksbureau.

⁴ Departement Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie en Sociale Economie van de Vlaamse overheid.

⁵ Vlaams Energie- en Klimaatagentschap.

⁶ Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen, dat verantwoordelijk is voor de i.h.k.v. CIE gerapporteerde elektriciteitsverbruiken en productievolumes.

3. Analyse

In de analysefase worden de verzamelde gegevens systematisch onderzocht. De analysefase bestaat uit een vergelijkend landenonderzoek en een budgettaire simulatie.

3.1 Vergelijkend landenonderzoek

In het vergelijkend landenonderzoek wordt de eerste opzet van de vergelijkingstabel, die is samengesteld binnen de landenstudie, aangevuld met informatie uit de interviews. De resulterende vergelijkingstabel is bedoeld om bloot te leggen hoe de invulling van de compensatiesystemen in andere lidstaten verschilt ten opzichte van de Vlaamse invulling en op welke dimensies er ruimte ligt voor beleidsmatige aanpassingen. Aanvullend op deze tabel wordt een synthese uitgevoerd, waarbij op basis van aanvullende inzichten uit de landenstudie, de literatuurstudie en de interviews in kaart wordt gebracht wat de gevolgen van beleidsmatige aanpassingen kunnen zijn voor het investeringsklimaat, het investeringsgedrag van ondersteunde bedrijven en het optreden van koolstoflekage. Zoals eerder benoemd, blijkt koolstoflekage niet eenvoudig empirisch te kwantificeren, waardoor het uitdagend kan zijn deze effecten goed in kaart te brengen. Met de voorgestelde synthese wordt gestreefd naar globale inschattingen van de gevolgen van beleidskeuzes op koolstoflekage. In de gehele vergelijking wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de bredere beleidscontext binnen de verschillende lidstaten en hoe die zich verhoudt tot de Vlaamse beleidscontext.

3.2 Budgettaire simulatie voor Vlaanderen

Aanvullend op het vergelijkend landenonderzoek wordt een budgettaire simulatie uitgevoerd, waarmee ook de budgettaire impact van de mogelijke beleidsmatige aanpassingen in kaart wordt gebracht. Hiertoe worden Vlaamse data met betrekking tot de CIE als startpunt genomen en wordt berekend wat de budgettaire impact is wanneer Vlaanderen parameterwaarden zou hanteren van andere lidstaten. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van de berekening van de maximale steun zoals beschreven in paragraaf 2b ($Amax_t = A_i \times C_t \times P_{t-1} \times E_t / EF_t \times AO_t / AEC_t$). Voor enkele parameters, zoals de EUA-prijs (P_{t-1}), geldt dat deze afhankelijk is van marktontwikkelingen. Dergelijke ontwikkelingen zullen op basis van inzichten uit de literatuur worden gesimuleerd om tot realistische inschattingen van de toekomst te komen.

Het rekenmodel in Excel zal gelijktijdig met de oplevering van de eindrapportage worden gedeeld met de opdrachtgever, zodat aanvullende berekeningen zelfstandig kunnen worden uitgevoerd.

3.3 Vragen uit het sjabloon uitgaventoetsing

Op basis van de deskstudie, interviews, het vergelijkend landenonderzoek en het eindrapport van de evaluatie van de impact van de maatregel Compensatie Indirecte Emissiekosten die in november 2021 uitgevoerd werd (https://docs.vlaamsparlement.be/docs/begroting/brede-heroverweging/externe-studies/Carbon-Leakage_Finaal-rapport_10nov2021.pdf) zullen de vragen uit het sjabloon uitgaventoetsing op het vlak van efficiëntie en effectiviteit, de rol van de Vlaamse overheid, governance, besparingsvarianten, conclusies en aanbevelingen en vervolgtraject beantwoord worden.

De evaluatie uit 2021 bevat naast een algemene beschrijving van de maatregel en interventielogica een analyse van de effectiviteit en impact van de maatregel. Daarnaast werden in deze evaluatie ook een aantal besparingsscenario's verkend.

4. Validatiesessie

Op basis van de bevindingen uit de analysestap zal een eerste aanzet tot beleidsaanbevelingen worden gedaan. Om te garanderen dat dit onderzoek resulteert in bruikbare beleidsaanbevelingen zal een validatiesessie worden georganiseerd. In deze sessie zal worden ingegaan op de verschillende dimensies voor mogelijke aanpassingen binnen het compensatiesysteem, volgend uit de vergelijkende landenanalyse, en de afweging die hiertegenover staat in budgettaire termen, volgend uit de budgettaire simulatie. De samenstelling van de aanwezigen zal in overleg met de opdrachtgever worden vastgesteld, waarbij in ieder geval de opdrachtgever, verantwoordelijke beleidsmedewerkers, een vertegenwoordiging van de uitvoering en een expert zullen worden uitgenodigd.

5 Rapportage

De bevindingen uit alle voorgaande onderzoeksstappen worden in deze vijfde stap gebundeld om daarmee de onderzoeksvragen te beantwoorden. De verschillende methoden en analyses daarvan zullen samen een gelaagd beeld geven van de Vlaamse compensatieregeling. Dat leidt concreet tot de oplevering van vier eindproducten: (1) een volledig ingevuld sjabloon 'uitgaventoetsing' vergezeld van drie bijlagen: (2) eindrapportage waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord, (3) een rekenmodel in Excel met de budgettaire simulatie en (4) een toelichting van de beleidsconclusies op het Industrieforum.

De resultaten van de voorgaande stappen worden gebundeld in een beknopte en goed leesbare rapportage. In deze rapportage zullen alle hoofd- en deelvragen helder worden beantwoord.

a) Samenstelling van de projectgroep

Voor de opvolging van deze uitgaventoetsing werd een projectgroep opgericht met de volgende samenstelling:

Voorzitter

- Piet Demunter (FIT⁷)

Leden projectgroep

- Wim Van den Bossche (F&B⁸)
- Tomas Velghe (VEKA)
- Clara Vermoere (VEKA)
- Mark Andries (VLAIO)
- Yves Schouwaerts (VLAIO)
- Lynn De Vlieger (VLAIO)

⁷ Flanders Investment & Trade

⁸ Departement Financiën & Begroting van de Vlaamse overheid

- Bert Stassen (VLAIO)

b) Indicatieve timing

- Juli 2025: aanvraag advies IF
- September 2025: advies stuurgroep
- September 2025: start studie⁹
- Oktober 2025: mededeling uitgaventoetsing Vlaamse Regering
- December 2025: toelichting aan de stuurgroep
- Maart 2026: oplevering uitgaventoetsing

c) Raming van de kost om de uitgaventoetsing uit te voeren

De kost voor de uitgaventoetsing bedraagt € 68.740,10 inclusief BTW. Het betreft de kost voor de uitvoering van de opdracht die toegekend werd aan Dialogic.

⁹ Om de deadline die door de VR vooropgesteld is voor deze uitgaventoetsing (maart 2026) te halen, werd in parallel (en met instemming IF) reeds een aanbesteding overheidsopdracht opgestart. De opdracht werd in juli gegund aan Dialogic, die begin september gestart zijn met hun onderzoek.