



Vlaanderen
verbeelding werkt

Carbon Leakage in een internationale vergelijking

Uitgaventoetsing CIE

22 juli 2026

INHOUD

Managementsamenvatting	4
Inleiding 8	
Ontvankelijkheidsvereisten	8
Berekening steunbedrag	8
Verplichtingen	9
Vlaamse invulling	10
Wijziging Richtsnoeren	10
Prestatie-indicatoren	10
Relevant voorgaand onderzoek	10
Budgettair overzicht	11
1. Analyse	12
1.1 Onderzoeksaanpak	12
1.2 Internationale vergelijking	13
1.2.1 Ontvankelijkheidsvereisten	13
1.2.2 Berekening steunbedrag	14
1.2.3 Verplichtingen	15
1.3 Effectiviteit en impact	16
1.3.1 Koolstoflekkage	16
1.3.2 Investerings	16
2. Rol van de Vlaamse overheid	16
3. Governance	17
4. Besparingsvarianten	18
5. Conclusies – vervolgtraject	20
6. Bijlage 1: Lijst met begunstigden	22
7. Bijlage 2: Studies, referenties en geraadpleegde experts/consortia	22
8. Bijlage 3: Budgettaire tabellen	22
9. BIJLAGE 4: Dialogicrapport	23

MANAGEMENTSAMENVATTING

Dit rapport geeft invulling aan de uitgaventoetsing van de Compensatie voor Indirecte Emissiekosten. Deze uitgaventoetsing is uitgevoerd door Dialogic innovatie & interactie, in opdracht van het Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO), en kadert in een brede oefening op Vlaams niveau van in totaal zestien dergelijke uitgaventoetsingen. Deze uitgaventoetsingen zijn diepgaande onderzoeken van uitgavencategorieën met een substantiële budgettaire impact, en hebben tot doel om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te verbeteren. Het uitgebreide onderzoeksrapport van Dialogic is opgenomen als Bijlage 4.

Dit document is een beknopte samenvatting volgens de structuur van het sjabloon uitgaventoetsingen. Voor meer detail wordt regelmatig verwezen naar het uitgebreide onderzoeksrapport, in het vervolg “*het Dialogic-rapport*”.

Er moet worden opgemerkt dat het oorspronkelijke opzet van de uitgaventoetsing werd doorkruist door de publicatie van de wijzigingen aan de Europese richtsnoeren voor de compensatie van indirecte emissiekosten in december 2025. Deze gewijzigde richtsnoeren voorzien enerzijds in de mogelijkheid om een hoger steunpercentage toe te passen voor de bestaande doelgroep van de maatregel en anderzijds in een substantiële uitbreiding van de doelgroep. Deze aanpassingen aan de richtsnoeren kunnen potentieel een aanzienlijke budgettaire impact hebben. In tegenstelling tot schommelingen in het steunbedrag die voortvloeien uit veranderingen in de CO₂-prijs – en dus ook samenhangen met de ETS-inkomsten – zijn de uitbreiding van de doelgroep en het verhoogde steunpercentage voor de bestaande doelgroep niet gekoppeld aan de inkomsten en vormen ze dus een bijkomende budgettaire belasting voor de lidstaten.

Aangezien op het moment van de uitgaventoetsing nog niet duidelijk was hoe de in de studie onderzochte landen met deze aangepaste richtsnoeren zullen omgaan, konden deze wijzigingen niet worden meegenomen in de internationale vergelijking van beleidskeuzes. De vergelijking blijft daarom gebaseerd op de implementatie van de eerdere versie van de richtsnoeren in de betrokken lidstaten.

Wel werd in het kader van de uitgaventoetsing een inschatting gemaakt van de mogelijke budgettaire impact indien Vlaanderen maximaal gebruik zou maken van de ruimte die de aangepaste richtsnoeren bieden, zowel wat betreft het verhoogde steunpercentage als de uitbreiding van de doelgroep. Hierdoor is wel zicht verkregen op de potentiële financiële implicaties van een maximale invulling van het nieuwe Europese kader.

Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek is op basis van deskstudie en interviews in kaart gebracht hoe Wallonië, Nederland, Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en Finland invulling geven aan de CIE en hoe zij hierin verschillen ten opzichte van Vlaanderen. Ook is hierbij de effectiviteit en impact van de CIE onderzocht op basis van een literatuurstudie. Tot slot is in een budgettaire simulatie onderzocht wat de budgettaire impact voor Vlaanderen is als de CIE op een andere manier wordt vormgegeven.

Invulling compensatiesystemen

De onderzochte Europese lidstaten geven – binnen de kaders die de Richtsnoeren van 2020 bieden – op eigen wijze invulling aan de mogelijkheid tot CIE.

- In de **ontvankelijkheidsvereisten** wijkt geen van de lidstaten af van de door de Europese Commissie vastgestelde selectie van steunbare NACE-sectoren. Wel hanteren sommige lidstaten aanvullende ontvankelijkheidsvereisten. Hierdoor worden bijvoorbeeld installaties met een klein verbruik

(Nederland en Vlaanderen), raffinaderijen (Nederland), installaties waarvoor de steun geen stimulerend effect heeft (Duitsland), of installaties waarvoor het elektriciteitsverbruik voor een te groot deel een fossiele oorsprong heeft (Finland) uitgesloten van compensatie.

- In de **berekening van het steunbedrag** bestaan verschillen door een lagere (effectieve) steunintensiteit – vaak ten gevolge van budgettaire plafonds – en de toepassing van een marktgebaseerde emissiefactor in sommige lidstaten. Het uitzonderingsmechanisme wordt in sommige lidstaten structureel en zonder aanvullende beperkingen toegepast, terwijl andere lidstaten het uitzonderingsmechanisme niet of met een aanvullende begrenzing toepassen.
- Binnen de vrijheidsgraden voor de **verplichtingen** maken meerdere lidstaten geen keuze tussen de drie mogelijke verplichtingen die de Richtsnoeren voorschrijven, maar bestaan er wel verschillen in de implementatie. Lidstaten die begunstigen verplichten tot het uitvoeren van aanbevelingen uit de energie-audit met een terugverdientijd van maximaal drie jaar en proportionele kosten (eerste optie) bepalen op verschillende wijze wanneer kosten proportioneel zijn. Nederland en Finland hanteren de verplichting dat minimaal 50% van het compensatiebedrag moet worden geïnvesteerd in projecten die leiden tot een emissiereductie (derde optie) als harde vereiste, maar doen dit op strengere wijze dan Vlaanderen en dan de Richtsnoeren voorschrijven.
- Vlaanderen hanteert als enige lidstaat de vereiste dat installaties tot minimaal vijf jaar na toekenning van de steun actief moeten blijven.

Door de **wijziging van de Richtsnoeren**, die eind 2025 door de Commissie werd aangenomen, ontstaan mogelijk aanvullende verschillen tussen lidstaten. Met deze wijziging is het aantal steunbare sectoren uitgebreid, mag aan de sectoren die al in aanmerking kwamen meer steun worden verleend, en is een vierde mogelijke verplichting geïntroduceerd. De wijze waarop de lidstaten de wijzigingen voornemens zijn te implementeren is niet onderzocht binnen deze studie.

Effectiviteit en impact

Op basis van de bestudeerde wetenschappelijke literatuur en beleidsevaluatie en de gevoerde interviews valt geen eenduidige conclusie te trekken over de impact van de CIE op het voorkomen van koolstoflekkage. Dit komt omdat koolstoflekkage zich moeilijk laat kwantificeren en het effect en de impact van één individueel beleidsinstrument op koolstoflekkage lastig te isoleren valt. Er spelen bij bedrijven veel andere afwegingen – zoals de hoge energieprijzen, hoge loonkosten, beperkte ruimte voor industrie en netcongestie – mee in de keuze om de productie te verplaatsen naar een land buiten de EU. Uit de interviews komt daarnaast het beeld naar voren dat de verschillen ten aanzien van het compensatiesysteem tussen lidstaten kunnen bijdragen aan de verplaatsing van productie binnen de Europese Unie.

Hoewel de compensatie in meerdere lidstaten is verbonden aan een investeringsverplichting, is er (nog) geen zicht op de impact van de CIE op investeringen die bedrijven doen. De investeringen zijn nog niet in beeld, omdat de controle op de investeringen in de meeste lidstaten pas achteraf plaatsvindt en de investeringstermijnen nog niet zijn verlopen. Wanneer deze wel in beeld zijn, blijft de vraag bestaan in hoeverre deze investeringen ook zonder de CIE zouden zijn gedaan. Wel geven respondenten aan dat de compensatiesteun een deel van de barrières die bedrijven ervaren bij de elektrificatie weg kan nemen. Dit geldt echter alleen wanneer er ook zekerheid bestaat over het verkrijgen van de compensatie. Experts en beleidsvertegenwoordigers benadrukken het belang van het implementeren van de investeringsverplichting, omdat de compensatieregeling op deze wijze potentie heeft om innovatie te stimuleren en op deze wijze bij te dragen aan de decarbonisatie-opgave waar de EU voor staat.

Budgettaire scenario's

Wanneer de CIE in de huidige vorm zal worden doorgezet (referentiescenario), zal er naar verwachting in 2026 € 197,7 miljoen aan compensatie worden verleend over emissiejaar 2025. Deze compensatie wordt verleend aan 41 installaties, met een totaal elektriciteitsverbruik van 9.804 GWh. De compensatie bedraagt ruim € 20/MWh.

In onderstaande tabel is de budgettaire impact van aanpassingen in het compensatie-systeem weergegeven. In de tabel wordt zowel de impact op de uitgaven als de impact op het bedrijfsleven weergegeven. De verschillen zijn afgezet tegen het hierboven beschreven referentiescenario. Naast de wijziging van de Richtsnoeren, is differentiatie op basis van inzichten uit de internationale vergelijking mogelijk op vijf dimensies:

1. Het **minimaal elektriciteitsverbruik** voor installaties om in aanmerking te komen voor compensatie en de wijze waarop deze wordt gehanteerd.
2. **Aanvullende ontvankelijkheidsvereisten** waarmee installaties of productieprocessen worden uitgesloten van compensatie.
3. De keuze tussen de standaard en marktgebaseerde **CO₂-emissiefactor**.
4. De **maximale steunintensiteit**, welke kan worden gekoppeld aan een **maximumbudget voor compensatie**.
5. Het **uitzonderingsmechanisme**, waarmee de maximale steunintensiteit voor bepaalde ondernemingen kan worden verhoogd.

Beschrijving scenario	Impact op uitgaven t.o.v. referentiescenario	Impact op bedrijfsleven t.o.v. referentiescenario
Wijziging Richtsnoeren	+69% (+136,4 M€)	Installaties in 'nieuwe bedrijfstakken' (±110 installaties meer) komen in aanmerking voor compensatie en ontvangen ruim € 20 per MWh. Voor de 41 installaties die al vóór de wijziging in aanmerking kwamen neemt compensatie toe tot € 21,5 per MWh.
Minimaal elektriciteitsverbruik: differentiatie in grenswaarde	+0,42% (+0,8 M€; maximaal, bij afschaffen grenswaarde) -0,11% (-0,2 M€; bij verhogen grenswaarde tot 5 GWh)	Meer installaties met klein verbruik komen in aanmerking voor compensatie. Minder installaties met klein verbruik komen in aanmerking voor compensatie.
Minimaal elektriciteitsverbruik: uitsluiten verbruik onder grenswaarde	-0,42% (-0,8 M€)	Kleine verbruikers ontvangen aanzienlijk minder compensatie per MWh, terwijl grootverbruikers nauwelijks negatieve gevolgen ervaren.

Aanvullende ontvankelijkheidsvereisten: uitsluiten van NACE-sector 19.20 (raffinaderijen) van compensatie	-15,1% (-29,8 M€)	Twee installaties verliezen hun compensatie volledig.
CO₂-emissiefactor: toepassen standaardfactor (0,36) in plaats van marktgebaseerde factor	-29,4% (-58,2 M€)	Alle installaties ervaren een gelijke vermindering in compensatie per MWh.
Steunintensiteit en maximumbudget: verlagen van de steunintensiteit en/of het maximumbudget	Daling zelf te kiezen	Alle installaties ervaren een gelijke vermindering in compensatie per MWh.
Uitzonderingsmechanisme: activeren van het uitzonderingsmechanisme (met en zonder maximale steunintensiteit)	+7% tot +15% (+13,7 tot +29,7 M€) gebaseerd op meersteun in emissiejaren 2022 en 2023. Zeer beperkt (<1%) in 'reguliere' jaren.	Zeer elektriciteits-intensieve ondernemingen en ondernemingen die een economisch zwaar jaar hebben ontvangen extra compensatie tot maximaal € 27 per MWh (bij loslaten maximum 95%).

INLEIDING

De Compensatie Indirecte Emissiekosten (hierna: CIE) is een financiële tegemoetkoming die bedrijven kunnen krijgen om hen te compenseren voor de hogere elektriciteitsprijzen die ontstaan door het Europese emissiehandelssysteem (EU-ETS). Het ETS kan daarmee immers op indirecte wijze een extra concurrentienadeel veroorzaken, met name voor elektriciteits-intensieve afnemers, wat een risico vormt met betrekking tot koolstoflekkage. Om dit concurrentienadeel en het risico op koolstoflekkage te beperken, biedt de Europese Commissie lidstaten de mogelijkheid om staatssteun te verlenen ter (gedeeltelijke) compensatie van de indirecte emissiekosten.

De mogelijkheid tot het compenseren van de indirecte emissiekosten is beschreven in de *Richtsnoeren betreffende bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten na 2021 (C(2020) 6400 final*, hierna: de Richtsnoeren). Deze Richtsnoeren beschrijven in detail onder welke voorwaarden compensatie mag worden verleend (ontvankelijkheidsvereisten), hoeveel compensatie mag worden verleend (berekening steunbedrag) en welke verplichtingen lidstaten begunstigden moeten opleggen (verplichtingen).

Ontvankelijkheidsvereisten

Om te garanderen dat steun enkel wordt toegekend aan ondernemingen binnen sectoren die aantoonbaar worden blootgesteld aan een reëel risico op koolstoflekkage als gevolg van de indirecte emissiekosten is op Europees niveau een selectie gemaakt van bedrijfstakken waarvoor dit het geval is. Dit betreft een selectie van 14 bedrijfstakken en deeltakken (zie Tabel 1 Dialogicrapport).

Wanneer lidstaten aanvullende ontvankelijkheidsvereisten willen hanteren, mag dat, zolang deze vereisten objectief, niet-discriminerend en transparant zijn, zodat ondernemingen in een vergelijkbare situatie op vergelijkbare wijze worden behandeld.

Verder mag geen steun worden verleend aan ondernemingen in moeilijkheden in de zin van de richtsnoeren reddings- en herstructureringssteun en mag geen steun worden gegeven aan ondernemingen waarvoor een bevel tot terugvordering uitstaat voor onrechtmatig verkregen steun.

Berekening steunbedrag

De hoogte van het steunbedrag wordt berekend volgens een voorgeschreven formule. Voor de productieprocessen waarvoor een productspecifieke efficiëntiebenchmark beschikbaar is, geldt een andere rekenwijze dan voor de overige productieprocessen. Hieronder wordt de berekening beknopt toegelicht. In paragraaf 2.2.2 van het Dialogicrapport is deze in meer detail toegelicht.

Wanneer de productspecifieke efficiëntiebenchmark van toepassing is, wordt het steunbedrag als volgt berekend: $Amax_t = Ai * C_t * P_{t-1} * E_t * AO_t$. Dat is het geval voor productieprocessen binnen zeven van de 14 bedrijfstakken.

In deze formule geeft:

- Ai de maximale steunintensiteit, maximaal gelijk aan 75%
- C_t de CO₂-emissiefactor (tCO₂/MWh)
- P_{t-1} de EUA-termijnkoers (€/tCO₂)
- E_t de productspecifieke efficiëntiebenchmark (MWh/ton output)
- AO_t de werkelijk output (ton)

Voor de productieprocessen waarvoor geen productspecifieke efficiëntiebenchmark van toepassing is, geldt de fallback-benchmark. In dat geval wordt het maximale steunbedrag berekend volgens de formule: $Amax_t = A_i * C_t * P_{t-1} * EF_t * AEC_t$.

In deze formule geeft:

- A_i , C_t en P_{t-1} : zie boven
- EF_t de fallback-efficiëntiebenchmark (80% in 2021).
- AEC_t het werkelijke elektriciteitsverbruik (MWh)

Omdat de productieprocessen efficiënter worden, worden de efficiëntiebenchmarks jaarlijks aangescherpt, waarbij een verminderingspercentage van 1,09% wordt gehanteerd. Dit percentage geldt zowel voor de productspecifieke als de fallback-benchmark.

Aanvullend kunnen lidstaten een *uitzonderingsmechanisme* hanteren, waarmee zij extra compensatie kunnen verlenen aan ondernemingen voor wie de maximale steunintensiteit van 75% onvoldoende bescherming biedt. Middels dit uitzonderingsmechanisme kunnen lidstaten de indirecte kosten voor bedrijven (eigen aandeel) beperken tot 1,5% van de bruto toegevoegde waarde van de onderneming in dat jaar.

Verplichtingen

De Richtsnoeren beschrijven tot slot welke verplichtingen lidstaten moeten en mogen stellen aan ondernemingen die steun ontvangen. Alle begunstigde bedrijven die onder de verplichting tot een energie-audit vallen uit hoofde van artikel 8, lid 4, van de Richtlijn 2012/27/EU, moeten deze verplichting opvolgen. Dit mag gaan om een opzichzelfstaande energie-audit, of een energie-audit in het kader van een gecertificeerd energiebeheersysteem of milieubeheersysteem, zoals het systeem van de EU. De Richtsnoeren schrijven voor dat lidstaten moeten controleren of begunstigde bedrijven aan deze verplichting voldoen.

Daarnaast moeten lidstaten erop toezien dat begunstigden die onder de verplichting tot een energie-audit vallen, minimaal aan een van de volgende vereisten voldoen:

1. **Uitvoering van aanbevelingen:** Aanbevelingen uit het auditverslag moeten worden opgevolgd wanneer investeringen een terugverdientijd hebben van maximaal drie jaar en de kosten proportioneel zijn. Dat bevordert de implementatie van energie-efficiënte maatregelen.
2. **Gebruik van koolstofvrije energie:** Ten minste 30% van het elektriciteitsverbruik van de begunstigde moet afkomstig zijn van koolstofvrije bronnen, waardoor de CO₂-uitstoot structureel wordt verminderd.
3. **Investeringen in emissiereductie:** Minimaal 50% van het toegekende steunbedrag moet worden geïnvesteerd in projecten die leiden tot een daadwerkelijke reductie van de broeikasgasemissies van de installatie, tot ver onder de toepasselijke benchmark voor kosteloze toewijzing in het EU-ETS.

Deze verplichtingen waarborgen dat de compensatiesteun een actief stimulerend effect heeft op energiebesparing en emissiereductie, zoals beoogd in de Richtsnoeren. Het staat lidstaten echter vrij om meerdere van de voorgestelde verplichtingen te hanteren, deze ook voor ondernemingen die niet onder de verplichting tot een energie-audit vallen te hanteren, en mogelijk aanvullende verplichtingen te stellen.

Vlaamse invulling

Paragraaf 4.1 van het Dialogicrapport geeft een uitgebreide toelichting op de invulling van de compensatiesystemen in de verschillende Europese lidstaten. In deze paragraaf is ook toegelicht hoe Vlaanderen invulling geeft aan de regeling.

Wijziging Richtsnoeren

In 2025 is door de Europese Commissie een wijziging van de Richtsnoeren aangenomen. Met deze wijziging van de Richtsnoeren is het aantal sectoren dat in aanmerking mag komen voor compensatie uitgebreid met 22 bedrijfstakken en deeltakken (zie Tabel 5 Dialogicrapport). Ook krijgen de lidstaten de mogelijkheid om meer bedrijfstakken aan te melden – mits daar een aantoonbaar risico op koolstoflekage speelt.

Verder wordt de maximale steunintensiteit voor de bedrijfstakken die al vóór de wijziging voor compensatie in aanmerking kwamen verhoogd tot 80%. Voor de nieuw in aanmerking komende bedrijfstakken geldt een maximale steunintensiteit van 75%. Ook zijn de CO₂-emissiefactoren en geografische gebieden waarvoor deze gelden, herzien, en wordt lidstaten een extra optie geboden ten aanzien van de verplichtingen die zij begunstigden kunnen opleggen. Paragraaf 2.2.3 van het Dialogicrapport gaat in meer detail in op de wijziging van de Richtsnoeren.

Prestatie-indicatoren

Voor deze maatregel werden, naast outputindicatoren zoals het aantal begunstigden en het uitgekeerde steunbedrag, geen outcome- of impactindicatoren geformuleerd omwille van de complexiteit van het in kaart brengen van de impact en outcome van de maatregel aan de hand van eenduidige indicatoren. De compensatie van indirecte emissiekosten heeft in hoofdzaak een preventief doel: het vermijden van carbon leakage en het vrijwaren van de concurrentiepositie van energie-intensieve ondernemingen. Het beoogde effect is dus het uitblijven van delokalisatie, productieverlies of banenverlies, wat methodologisch moeilijk meetbaar is. Bovendien worden investerings- en locatiebeslissingen beïnvloed door tal van externe factoren zoals internationale energieprijzen, mondiale vraag, wisselkoersen en technologische evoluties – waardoor het bijzonder complex is om eventuele evoluties rechtstreeks toe te schrijven aan deze specifieke maatregel.

Daarnaast is er een sterke wisselwerking met het Europese emissiehandelssysteem (ETS) en andere steun- of compensatiemechanismen. Ondernemingen kunnen tegelijk gebruikmaken van gratis emissierechten, innovatie-instrumenten of andere energie- en klimaatmaatregelen. Dit maakt het moeilijk om één duidelijke outcome- of impactindicator te definiëren die zowel de economische doelstelling (concurrentiekracht en behoud van activiteiten) als de bredere klimaatcontext adequaat weerspiegelt. Indicatoren zoals 'behoud werkgelegenheid' of 'behoud productievolume' zeggen weinig over de kosteneffectiviteit, terwijl 'CO₂-reductie' niet het primaire doel van de maatregel is. Het spanningsveld tussen economische, budgettaire en klimaatgerelateerde doelstellingen maakt het formuleren van robuuste en eenduidige prestatie-indicatoren onmogelijk. De opvolging van de maatregel gebeurt dan ook in hoofdzaak via periodische beleidsevaluaties, eerder dan op basis van jaarlijkse prestatie-indicatoren.

Relevant voorgaand onderzoek

In 2021 is door Deloitte, de KU Leuven en VIVES een evaluatie van de CIE-steunmaatregel uitgevoerd. Deze evaluatie droeg bij tot de opmaak van de nieuwe steunregeling in 2022 onder de nieuwe Richtsnoeren van de Europese Commissie. In de evaluatie werd gebruikt gemaakt van een interventielogica die de noden, objectieven, input, resultaten en impact van de beleidsmaatregel definieert. Om de beleidsmaatregel op zijn doelstellingen te evalueren, hanteerde dit onderzoek klassieke evaluatiecriteria: relevantie, efficiëntie, effectiviteit en impact, consistentie, nut en duurzaamheid. Hoewel alle evaluatiecriteria meegenomen werden,

lag de focus op de inschatting van de effectiviteit en impact van het CIE-mechanisme. Om de evaluatie te realiseren maakte het onderzoek gebruik van vijf dataverzamelings-methoden, namelijk: documentenanalyse, verkennende interviews (3), econometrische analyse, online survey (48 respondenten) en diepte-interviews (14). Waar de econometrische analyse zich toespitste op de kwantitatieve impact van het CIE-mechanisme op de bedrijfsuitkomsten, lieten de survey en interviews toe deze resultaten kwalitatief te verdiepen en de verschillen binnen sectoren te verkennen. Die evaluatie vormt een belangrijke bron van informatie voor deze uitgaventoetsing.

Budgettair overzicht

Onderstaande tabel geeft de uitgaven aan compensatie voor de jaren 2022-2025 – de jaren sinds invoering van de huidige CIE. De uitgaven hebben in principe betrekking op het emissiejaar voorafgaand aan het uitgavenjaar.

Tabel 1. Kostenoverzicht CIE 2022-2025

Jaar	Uitgaven	Begrote uitgaven	Verschil
2022	€75 miljoen	€ 80 miljoen	€ 5 miljoen
2023	€150 miljoen	€ 172 miljoen	€ 22 miljoen
2024	€229 miljoen	€ 269 miljoen	€ 40 miljoen
2025	€259 miljoen	€ 261 miljoen	€ 2 miljoen
	45 miljoen ¹		

De grote verschillen tussen de jaren werden hoofdzakelijk veroorzaakt door de grote stijging in de EUA-termijnkoers. De compensatie wordt momenteel gefinancierd uit de ETS-veilingopbrengsten. Voor de resterende jaren van de regeling zijn de volgende uitgaven geraamd. Deze ramingen zijn gebaseerd op:

- de verbruiken en productievolumes in 2025 (emissiejaar 2024) en een steunintensiteit van 75%, m.a.w. zonder doelgroepuitbreiding noch verhoging van het steunpercentage voor de huidige doelgroep (zoals toegelaten in de gewijzigde Europese richtsnoeren);
- een CO₂-emissiefactor van 0,51;
- gekende CO₂-prijzen (telkens in euro/ton CO₂) van respectievelijk 68,86 in 2026 en 76,83 in 2027 en ingeschatte CO₂-prijzen van respectievelijk 83,59 in 2028, 86,23 in 2029, 89 in 2030 en 89,80 in 2031;
- fallback-benchmarks van respectievelijk 76,57 in 2026, 75,73 in 2027, 74,91 in 2028, 74,09 in 2029, 73,28 in 2030 en 72,49 in 2031, en
- telkens inclusief 10% provisie zoals voorzien in het BVR. Deze provisie wordt voorzien om te vermijden dat de steun geprorateerd zou moeten worden indien de uitgaven hoger uitvallen dan de ramingen.

¹ Dit betreft de meersteun onder het uitzonderingsmechanisme voor emissiejaren 2022 en 2023, die voorzien werd op het energiecrisisbudget en pas in 2025 toegekend kon worden.

Tabel 2. Kostenoverzicht CIE 2026-2031

Geraamde uitgaven op basis van de huidige richtsnoeren

Jaar	Uitgaven
2026	€ 217,5 miljoen
2027	€ 240,0 miljoen
2028	€ 258,3 miljoen
2029	€ 263,6 miljoen
2030	€ 269,0 miljoen
2031	€ 268,5 miljoen

1. ANALYSE

1.1 Onderzoeksaanpak

In het kader van deze uitgaventoetsing zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet.

- Via **deskstudie** zijn inzichten in de Europese regelgeving en beleidsontwikkelingen in kaart gebracht, is een analyse van de wetenschappelijke literatuur rondom investeringspatronen en koolstoflekkage uitgevoerd en zijn de compensatiesystemen voor indirecte emissiekosten binnen de te onderzoeken lidstaten in kaart gebracht. In het Dialogicrapport is een verantwoording van alle geraadpleegde bronnen opgenomen.
- In een **interviewronde** zijn aanvullende inzichten opgehaald. In deze interviewronde is gesproken met vertegenwoordigers van het beleid en de uitvoering van CIE, experts, vertegenwoordigers van het beleid en de uitvoering van internationale compensatie-systemen² en vertegenwoordigers van de sector. In het Dialogicrapport is een volledig overzicht van alle interviewrespondenten opgenomen.
- In het **vergelijkend landenonderzoek** zijn de inzichten uit de deskstudie en interviews over de invulling van compensatiesystemen binnen de verschillende lidstaten samengevoegd, om in kaart te brengen hoe de verschillende lidstaten invulling geven aan het compensatiesysteem, en wat de impact van deze systemen is op investeringspatronen, koolstoflekkage en het investeringsklimaat.

² Vanuit sommige lidstaten is enkel schriftelijke input ontvangen.

- In een **budgettaire simulatie** is op basis van de invulling van compensatiesystemen binnen de verschillende lidstaten doorgerekend wat de budgettaire impact zou zijn wanneer Vlaanderen vergelijkbare parameters zou hanteren in de invulling van CIE als de andere onderzochte lidstaten.
- In een **validatiesessie** met de projectgroep zijn de onderzoeksresultaten die volgen uit de eerdere onderzoeksstappen gevalideerd, om tot bruikbare conclusies en aanbevelingen te komen.

1.2 Internationale vergelijking

In de internationale vergelijking is gekeken hoe andere Europese lidstaten invulling geven aan de mogelijkheid tot compensatie van indirecte emissiekosten. De vergelijking is gedaan aan de hand van de vrijheidsgraden die zijn geïdentificeerd op basis van de Richtsnoeren. Paragraaf 2.2 van het Dialogicrapport geeft een uitgebreide beschrijving van deze vrijheidsgraden. De vrijheidsgraden zijn onder te verdelen in drie thema's, namelijk de ontvankelijkheidsvereisten, de berekening van het steunbedrag en de verplichtingen die worden gehanteerd voor begunstigden. In het vervolg van deze paragraaf volgt – per thema – een korte beschrijving van de vrijheidsgraden en de verschillen tussen lidstaten die binnen dit thema bestaan. In paragraaf 2.2.2 van het Dialogicrapport zijn de vrijheidsgraden in meer detail toegelicht. In paragraaf 4.1 van het Dialogicrapport is in meer detail toegelicht hoe de verschillende lidstaten invulling geven aan het compensatiesysteem.

1.2.1 Ontvankelijkheidsvereisten

Op basis van de Richtsnoeren zijn de volgende vrijheden met betrekking tot de ontvankelijkheidsvereisten te identificeren:

Parameter	Vrijheidsgraad
Selectie van sectoren	De Richtsnoeren beschrijven welke bedrijfstakken/deeltakken (a.d.h.v. NACE- of PRODCOM-code) in aanmerking komen voor de compensatieregeling. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om niet alle bedrijfstakken te compenseren. Wanneer er een subset wordt geselecteerd, moet de keuze zijn gebaseerd op objectieve, niet-discriminerende en transparante criteria.
Overige ontvankelijkheidsvereisten	Lidstaten mogen ervoor kiezen om overige ontvankelijkheidsvereisten te hanteren, zolang deze objectief, niet-discriminerend en transparant zijn, zodat ondernemingen in een vergelijkbare situatie op eenzelfde wijze worden behandeld.

Geen van de lidstaten kiest ervoor om af te wijken van de selectie van sectoren die door de Europese Commissie is voorgesteld. Wel worden in Nederland momenteel effectief alle bedrijven binnen de NACE-code 19.20 – 'Vervaardiging van geraffineerde aardolieproducten' uitgesloten van steun, omdat deze bedrijven niet kunnen voldoen aan de aanvullende eis dat productieprocessen waarbij meer dan de helft van de verwerkte of geproduceerde energiedragers van fossiele oorsprong zijn, niet in aanmerking komen voor steun.

Nederland en Vlaanderen hanteren beide een minimaal steunbaar elektriciteitsverbruik van 1 GWh. In Duitsland bestond deze eis tot 2024 ook. In Vlaanderen is dat een ontvankelijkheidsvereiste en wordt dan wel

steun verleend voor de eerste GWh, terwijl Nederland de eerste GWh uitsluit van steun. Uit interviews blijkt dat het minimaal steunbaar elektriciteitsverbruik in zowel Nederland als Vlaanderen is ingevoerd om te voorkomen dat administratieve kosten hoger uitvallen dan het steunbedrag.

In Duitsland geldt aanvullend een vereiste waarmee bepaalde installaties voor wie de compensatie – vanwege samenloop met andere subsidiemaatregelen – geen stimulerend effect zou hebben, worden uitgesloten van compensatie. Duitsland hanteert de vereiste dat Installaties die zelf stroom opwekken, die voor 1 januari 2021 al in gebruik waren én die een vergoeding ontvangen onder de Duitse *Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)* geen compensatiesteun voor de zelf opgewekte stroom ontvangen. Deze vereiste is ingevoerd omdat de betreffende installaties zijn gebouwd, uitgaande van een financiële situatie zonder indirecte kostencompensatie. Voor deze installaties zou compensatie dan ook geen stimulerend effect hebben.

Tot slot hanteert Finland aanvullende vereisten, waarmee het onder de vorm van een ontvankelijkheidsvereiste invulling geeft aan een deel van de verplichtingen die lidstaten kunnen hanteren. Finland is hiermee strenger dan noodzakelijk in haar voorwaarden. Finland hanteert de vereiste dat ten minste 30% van het totale elektriciteitsverbruik van de aanvrager moet zijn geproduceerd uit koolstofvrije bronnen, waarbij het jaar voorafgaand aan het emissiejaar als referentiejaar wordt gehanteerd. Alternatief kan een aanvrager aantonen dat de emissies van de productie in de installaties die gratis ETS-rechten ontvangen onder de norm voor gratis toewijzing liggen. Volgens de Richtsnoeren kunnen lidstaten deze vereiste als verplichting opleggen aan begunstigden, maar Finland kiest ervoor deze op te nemen als expliciete vereiste om in aanmerking te komen.

1.2.2 Berekening steunbedrag

Binnen de berekening van het steunbedrag bestaan de volgende vrijheidsgraden voor lidstaten:

Parameter	Vrijheidsgraad
Maximale steunintensiteit (A_i) [%]	Lidstaten mogen hiervoor zelf bepalen welke maximale steunintensiteit zij hanteren, tot een maximum van 75%.
CO ₂ -emissiefactor (C_i) [MWh/tCO ₂]	Lidstaten hebben de keuze tussen de standaard emissiefactor volgens Bijlage III van de Richtsnoeren, of marktgebaseerde CO ₂ -emissiefactor op basis van een aanvullende studie.
Uitzonderingsmechanisme	Lidstaten kunnen ervoor kiezen om het steunbedrag te verhogen door het uitzonderingsmechanisme te activeren, waarmee steun wordt opgehoogd en het eigen aandeel wordt beperkt tot maximaal 1,5% van bruto toegevoegde waarde van de onderneming.

Wanneer we de berekening van het steunbedrag vergelijken tussen de verschillende lidstaten valt op dat er op alle parameters waar invulling door lidstaten mogelijk is verschillen bestaan.

- In de meeste lidstaten wordt de maximale steunintensiteit van 75% overgenomen in de nationale regelgeving. Enkel Finland stelt deze lager vast, namelijk op 25%. Wel koppelen verschillende lidstaten de steunintensiteit in de praktijk aan een maximumbudget. Wanneer het budget niet toereikend is om alle aanvragers maximaal te compenseren wordt de steunintensiteit verlaagd, zodat voor alle

aanvragers een gelijke steunintensiteit wordt gehanteerd. In Wallonië en Finland leidde dat tot een lagere effectieve steunintensiteit van respectievelijk 25% en 21% in emissiejaar 2024.

- Naast Vlaanderen kiezen ook Wallonië en Frankrijk voor de marktgebaseerde CO₂-emissiefactor, omdat de standaard emissiefactor niet overeenkomt met de emissies van de werkelijke energiemix. Alle overige lidstaten hanteren de standaard emissiefactor.
- Naast Vlaanderen (alleen in 2022 en 2023) hanteren ook Duitsland, Frankrijk en Spanje het uitzonderingsmechanisme. In deze lidstaten lijkt het uitzonderingsmechanisme in alle jaren te zijn toegepast, zonder verdere vereisten. Zo wordt er ook geen maximale steunintensiteit gehanteerd zoals Vlaanderen (95%) deed. Tot 2023 werd in Duitsland bij de berekening een basiskost in mindering gebracht, waarmee 5% van EUA-termijnkoers (en tenminste € 5 per ton CO₂) werd uitgesloten van de steun via het uitzonderingsmechanisme. Vanaf emissiejaar 2023 is deze aanvulling komen te vervallen, waarmee de compensatie voor ondernemingen kan oplopen tot 100% van de indirecte emissiekosten.
- De Richtsnoeren zijn niet eenduidig met betrekking tot de grondslag waarover de bruto toegevoegde van een onderneming moet worden bepaald (niveau van de installatie, vestiging, juridische entiteit of groep). In dit onderzoek is niet achterhaald welke grondslag andere lidstaten hanteren, echter lijkt dit in geen geval op het niveau van de installatie te worden toegepast.

1.2.3 Verplichtingen

Er bestaat vrijheid voor lidstaten om te kiezen aan welke van de volgende drie verplichtingen begunstigen moeten voldoen.

1. **Uitvoering van aanbevelingen:** Aanbevelingen uit het auditverslag moeten worden opgevolgd wanneer investeringen een terugverdientijd hebben van maximaal drie jaar en de kosten proportioneel zijn. Dat bevordert de implementatie van energie-efficiënte maatregelen.
2. **Gebruik van koolstofvrije energie:** Ten minste 30% van het elektriciteitsverbruik van de begunstigde moet afkomstig zijn van koolstofvrije bronnen, waardoor de CO₂-uitstoot structureel wordt verminderd.
3. **Investeringen in emissiereductie:** Minimaal 50% van het toegekende steunbedrag moet worden geïnvesteerd in projecten die leiden tot een daadwerkelijke reductie van de broeikasgasemissies van de installatie, tot ver onder de toepasselijke benchmark voor kosteloze toewijzing in het EU-ETS.

De verplichtingen worden door de verschillende lidstaten op andere wijze ingevuld. Er bestaan binnen de eerste verplichting kleine verschillen in wat wordt verstaan onder 'proportionele' kosten van aanbevelingen uit de energie-audit. Dit wordt veelal gelijkgesteld aan de omvang van het steunbedrag. Daarnaast bestaan er verschillen in de termijnen. Meerdere lidstaten kijken hierbij ook terug naar investeringen in voorgaande jaren. Vlaanderen kijkt hierin enkel vooruit.

Verder wordt de tweede verplichting – die gaat over het aandeel elektriciteit uit koolstofvrije bronnen – door Finland als ontvankelijkheidsvereiste gesteld. Nederland hanteert deze vereiste juist als alternatief wanneer niet aan de investeringsverplichting kan worden gedaan. De derde verplichting, met name dat minimaal 50% van het steunbedrag moet worden geïnvesteerd, wordt door Nederland en Finland als harde eis gehanteerd. Zij zijn hiermee strenger dan Vlaanderen, waar deze verplichting enkel geldt voor (sub)installaties die niet aan de efficiëntiebenchmark voldoen. Veel lidstaten maken echter geen expliciete keuze tussen één van de drie verplichtingen.

Vlaanderen hanteert als enige lidstaat (expliciet) de eis dat installaties tot vijf jaar na toekenning van de steun in stand moeten worden gehouden. Deze aanvullende vereiste draagt direct bij aan het voorkomen van koolstoflekkage.

1.3 Effectiviteit en impact

De CIE heeft tot doel om koolstoflekkage naar landen buiten de EU tegen te gaan. In het kader van deze uitgaventoetsing is onderzocht in hoeverre het hebben van een compensatiesysteem voor indirecte emissiekosten impact heeft op koolstoflekkage en investeringen. Hiervoor is – zoals beschreven in paragraaf 1.1 – gebruik gemaakt van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, beleidsevaluaties en interviews. In paragraaf 4.2 van het Dialogicrapport zijn de bevindingen uit literatuur en interviews ten aanzien van de effectiviteit en impact uitgebreid beschreven. Hieronder volgt de hoofdconclusie ten aanzien van deze prestatie-indicatoren.

1.3.1 Koolstoflekkage

Op basis van de bestudeerde wetenschappelijke literatuur en beleidsevaluatie en de gevoerde interviews valt geen eenduidige conclusie te trekken over de impact van de CIE op het voorkomen van koolstoflekkage.

Dit komt omdat koolstoflekkage zich moeilijk laat kwantificeren en het effect en de impact van één individueel beleidsinstrument op koolstoflekkage lastig te isoleren valt. Er spelen bij bedrijven veel andere afwegingen – zoals de hoge energieprijzen, hoge loonkosten, beperkte ruimte voor industrie en netcongestie – mee in de keuze om de productie te verplaatsen naar een land buiten de EU. Uit de interviews komt daarnaast het beeld naar voren dat de verschillen ten aanzien van het compensatiesysteem tussen lidstaten kunnen bijdragen aan de verplaatsing van productie binnen de Europese Unie.

1.3.2 Investerings

Hoewel de compensatie in meerdere lidstaten is verbonden aan een investeringsverplichting, is er (nog) geen zicht op de impact van de CIE op investeringen die bedrijven doen. De investeringen zijn nog niet in beeld, omdat de controle op de investeringen in de meeste lidstaten pas achteraf plaatsvindt en de investeringstermijnen nog niet zijn verlopen. Wanneer deze wel in beeld zijn, blijft de vraag bestaan in hoeverre deze investeringen ook zonder de CIE zouden zijn gedaan. Wel geven respondenten aan dat de compensatiesteun een deel van de barrières die bedrijven ervaren bij de elektrificatie weg kan nemen. Dit geldt echter alleen wanneer er ook zekerheid bestaat over het verkrijgen van de compensatie. Experts en beleidsvertegenwoordigers benadrukken het belang van het implementeren van de investeringsverplichting, omdat de compensatieregeling op deze wijze potentie heeft om innovatie te stimuleren en op deze wijze bij te dragen aan de decarbonisatie-opgave waar de EU voor staat.

2. ROL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Alternatieven

De Europese Commissie legt via de richtsnoeren inzake compensatie voor indirecte emissiekosten een strikt kader op waarbinnen lidstaten deze steun kunnen toekennen. De richtsnoeren bepalen onder meer de doelgroep, de berekeningsmethodiek, de maximale steunintensiteiten en de voorwaarden waaronder steun kan worden verleend. Binnen dit Europese kader beschikken lidstaten over beleidsruimte op een aantal aspecten. Deze vrijheidsgraden werden in de uitgaventoetsing en in de verschillende uitgewerkte budgettaire scenario's in kaart gebracht en geanalyseerd. Daarbij werd nagegaan hoe de maatregel zo efficiënt mogelijk kan worden vormgegeven binnen de grenzen van de Europese staatssteunregels. Alternatieve instrumenten die hetzelfde effect zouden kunnen bereiken en tegelijkertijd staatssteunconform zouden zijn, zijn er in de

praktijk niet. Om die reden is gekozen voor een steunregeling voor de compensatie van indirecte emissiekosten volgens het door de Europese Commissie vastgelegde kader.

Bevoegdheids- en taakverdeling tussen overheden

Wat de bevoegdheidsverdeling betreft, heeft de Raad van State recent bevestigd dat deze maatregel een Vlaamse bevoegdheid betreft. In dat licht is een andere verdeling tussen het federale en het Vlaamse niveau geen realistische optie. De huidige taakverdeling sluit bovendien aan bij de bestaande beleids- en uitvoeringsstructuren rond energie- en klimaatbeleid in Vlaanderen, waardoor de maatregel op een efficiënte en coherente manier kan worden uitgevoerd.

In het kader van de recente ontwikkelingen rond het Clean Industrial Deal State Aid Framework (CISAF)-kader moet de samenhang tussen beide instrumenten in rekening worden gebracht. Binnen het CISAF-kader geldt immers dat de maximale steun die een onderneming kan ontvangen via een combinatie van CIE en CISAF, begrensd wordt door het hoogste bedrag dat via één van beide instrumenten afzonderlijk kan worden toegekend. Behoudens grote prijsschokken zal dit hoogste bedrag de komende jaren in de praktijk het bedrag zijn dat via de richtsnoeren voor compensatie van indirecte emissiekosten kan worden toegekend. Indien bijkomende beleidsinspanningen overwogen worden, ligt het daarom meer voor de hand om deze binnen de regeling voor compensatie van indirecte emissiekosten vorm te geven, bijvoorbeeld via een uitbreiding van de doelgroep of via aanpassingen aan de steunpercentages binnen de marges die de richtsnoeren toelaten, eerder dan via een parallel instrument binnen CISAF. Het opzetten van twee afzonderlijke maatregelen met dezelfde doelstelling, licht verschillende modaliteiten, aparte investeringsverplichtingen en afzonderlijke aanvraagprocedures zou immers zowel voor de administratie als voor de betrokken ondernemingen inefficiënt zijn.

Alternatieve financieringsbronnen

Wat alternatieve financieringsbronnen betreft, zijn er geen realistische opties buiten overheidsfinanciering. De maatregel heeft net tot doel een deel van de indirecte emissiekosten te compenseren die ondernemingen ondervinden als gevolg van het Europese emissiehandelssysteem en de doorwerking daarvan in elektriciteitsprijzen. Het gaat dus niet om een dienst of voordeel waarvoor bedrijven vrijwillig een kostendeekkende bijdrage kunnen leveren; een eigen bijdrage of alternatieve financieringsbron is in dit kader dan ook niet van toepassing. De compensatie kan enkel worden georganiseerd via een overheidsmaatregel die binnen het Europese staatssteunkader wordt vormgegeven.

3. GOVERNANCE

Beheerskosten

De beheerskost van de maatregel is erg beperkt in verhouding tot het steunbedrag dat jaarlijks wordt uitgekeerd. De totale jaarlijkse beheerskost bedraagt ongeveer 248.000 euro. Dit omvat enerzijds personeelskosten voor de behandeling en opvolging van de dossiers (ongeveer 130.000 euro, overeenkomend met circa 1,2 VTE) en anderzijds de kost van het verificatiebureau bij VITO (ongeveer 118.000 euro binnen budget referentietaken VITO) dat instaat voor de technische controle van de ingediende dossiers. Voor IT zijn er geen bijkomende kosten, aangezien de maatregel geïntegreerd is in het bestaande dossierbeheersysteem van VLAIO.

Tegenover deze beheerskosten staat een jaarlijkse steunuitkering van ongeveer 200 miljoen euro. De administratieve kost van de maatregel vertegenwoordigt daarmee ongeveer **0,12% van het totale uitgekeerde**

steunbedrag, wat aangeeft dat de maatregel met een erg beperkte beheerskost wordt uitgevoerd in verhouding tot de omvang van de steun.

Wel moet worden opgemerkt dat de nieuwe Europese richtsnoeren een mogelijke uitbreiding van de doelgroep voorzien. Afhankelijk van de beleidskeuzes die Vlaanderen maakt bij de implementatie van deze richtsnoeren, kan dit een aanzienlijke impact hebben op de beheerskost. Indien de doelgroep effectief substantieel wordt uitgebreid, kan het aantal te behandelen dossiers naar verwachting ongeveer verdrievoudigen. Dit zou een overeenkomstige impact hebben op de benodigde capaciteit en verificatiekosten: de personeelsinzet zou stijgen van circa **1,2 VTE naar ongeveer 3,6 VTE (350.000 euro per jaar)**, en de kost voor het verificatiebureau zou toenemen van ongeveer **120.000 euro naar circa 258.000 euro per jaar**.

4. BESPARINGSVARIANTEN

In dit hoofdstuk worden een aantal beleidsopties geschetst die kunnen bijdragen aan de budgettaire beheersing van de compensatie voor indirecte emissiekosten in de komende jaren.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de resultaten van de budgettaire simulatie. Middels deze simulatie wordt de budgettaire impact gegeven wanneer Vlaanderen binnen het compensatiesysteem andere parameters kiest dan nu het geval is. Daarbij zijn de parameters die andere lidstaten kiezen uiteraard een inspiratiebron. In paragraaf 1.2 is dan ook weergegeven hoe andere lidstaten invulling hebben gegeven aan de vrijheidsgraden bij de invulling van de compensatiesystemen. Hieruit hebben we een aantal dimensies geïdentificeerd waarop verschillen bestaan tussen lidstaten:

- Het **minimaal elektriciteitsverbruik** voor installaties om in aanmerking te komen voor compensatie en de wijze waarop deze wordt gehanteerd.
- **Aanvullende ontvankelijkheidsvereisten** waarmee installaties of productieprocessen worden uitgesloten van compensatie.
- De keuze tussen de standaard en marktgebaseerde **CO₂-emissiefactor**.
- De **maximale steunintensiteit**, welke kan worden gekoppeld aan een **maximumbudget voor compensatie**.
- Het **uitzonderingsmechanisme**, waarmee de maximale steunintensiteit voor bepaalde ondernemingen kan worden verhoogd.

Op basis van bovenstaande vijf dimensies zijn scenario's opgesteld waarvoor een budgettaire simulatie is gedaan. Aanvullend is een scenario opgesteld waarin de wijziging van de Richtsnoeren – zoals besproken in paragraaf 2.2.3 – volledig wordt overgenomen. Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de budgettaire impact voor emissiejaar 2025. De budgettaire impact is afgezet tegen een referentiescenario, waarin uiteraard geen wijzigingen plaatsvinden.

In het referentiescenario zal er in 2026 naar verwachting € 197,7 miljoen aan compensatie worden verleend over emissiejaar 2025. Deze compensatie wordt verleend aan 41 installaties, met een totaal elektriciteitsverbruik van 9.804 GWh. De compensatie bedraagt ruim € 20/MWh.

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de bevindingen voor emissiejaar 2025. Een verdere toelichting op de werkwijze en resultaten is opgenomen in paragraaf 5.2 en 5.3 van het Dialogicrapport.

Tabel 3. Resultaten budgettaire simulatie

Beschrijving scenario	Impact op uitgaven t.o.v. referentiescenario	Impact op bedrijfsleven t.o.v. referentiescenario
Wijziging Richtsnoeren	+69% (+136,4 M€)	Installaties in ‘nieuwe bedrijfstakken’ (±110 installaties meer) komen in aanmerking voor compensatie en ontvangen ruim € 20 per MWh. Voor de 41 installaties die al vóór de wijziging in aanmerking kwamen neemt compensatie toe tot € 21,5 per MWh.
Minimaal elektriciteitsverbruik: differentiatie in grenswaarde	+0,42% (+0,8 M€; maximaal, bij afschaffen grenswaarde) -0,11% (-0,2 M€; bij verhogen grenswaarde tot 5 GWh)	Meer installaties met klein verbruik komen in aanmerking voor compensatie. Minder installaties met klein verbruik komen in aanmerking voor compensatie.
Minimaal elektriciteitsverbruik: uitsluiten verbruik onder grenswaarde	-0,42% (-0,8 M€)	Kleine verbruikers ontvangen aanzienlijk minder compensatie per MWh, terwijl grootverbruikers nauwelijks negatieve gevolgen ervaren.
Aanvullende ontvankelijkheidsvereisten: uitsluiten van NACE-sector 19.20 (raffinaderijen) van compensatie	-15,1% (-29,8 M€)	Twee installaties verliezen hun compensatie volledig.
CO₂-emissiefactor: toepassen standaardfactor (0,36) in plaats van marktgebaseerde factor	-29,4% (-58,2 M€)	Alle installaties ervaren een gelijke vermindering in compensatie per MWh.
Steunintensiteit en maximumbudget: verlagen van de steunintensiteit en/of het maximumbudget	Daling zelf te kiezen	Alle installaties ervaren een gelijke vermindering in compensatie per MWh.
Uitzonderingsmechanisme: activeren van het uitzonderingsmechanisme (met en zonder maximale steunintensiteit)	+7% tot +15% (+13,7 tot +29,7 M€) gebaseerd op meersteun in emissie jaren 2022 en	Zeer elektriciteits-intensieve ondernemingen en ondernemingen die een economisch zwaar jaar hebben ontvangen extra compensatie tot maximaal € 27 per MWh (bij loslaten maximum 95%).

5. CONCLUSIES – VERVOLGTRAJECT

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Hoofdstuk 4.2 van de studie uitgevoerd door Dialogic gaat in op de effectiviteit en impact van de compensatiesteun voor indirecte emissiekosten. Daaruit blijkt dat het moeilijk is om een eenduidige conclusie te trekken over de mate waarin de regeling koolstoflekage naar landen buiten de EU voorkomt. Zowel in de wetenschappelijke literatuur als in beleidsevaluaties uit verschillende lidstaten bestaat hierover geen consensus. Dit heeft vooral te maken met het feit dat beslissingen van bedrijven om productie te verplaatsen door een groot aantal factoren worden beïnvloed, zoals energieprijzen, loonkosten, beschikbare ruimte voor industrie en infrastructuurbependingen zoals netcongestie. Hierdoor is het niet mogelijk om een rechtstreeks causaal verband vast te stellen tussen de compensatieregeling en het al dan niet optreden van koolstoflekage naar landen buiten de EU.

Uit de literatuur en de interviews met experts, beleidsmakers en vertegenwoordigers uit de sector komt wel naar voren dat de regeling een rol kan spelen in het waarborgen van een gelijk speelveld binnen de Europese Unie. In de praktijk lijkt de maatregel ook impact te hebben op de locatiebeslissingen van ondernemingen binnen de EU, bijvoorbeeld wanneer bedrijven productiecapaciteit verdelen over verschillende vestigingen in verschillende lidstaten. De compensatiesteun draagt er in dat verband toe bij dat ondernemingen hun activiteiten niet verplaatsen naar lidstaten waar dergelijke compensatie wel beschikbaar is.

Daarnaast wijzen zowel de literatuur als de interviews erop dat de regeling een positieve impact kan hebben op investeringen in verduurzaming en decarbonisatie. De indirecte emissiekosten die via elektriciteitsprijzen worden doorgerekend vormen voor energie-intensieve bedrijven een belangrijke kostenfactor en kunnen investeringen in elektrificatie of andere emissiereducerende maatregelen bemoeilijken. Door een deel van deze kosten te compenseren, kan de regeling helpen om de businesscase voor dergelijke investeringen rond te krijgen. In sommige lidstaten wordt dit effect nog versterkt doordat een deel van het steunbedrag verplicht moet worden geïnvesteerd in verduurzamingsmaatregelen. Tegelijkertijd blijft het moeilijk om de exacte impact op investeringsbeslissingen te kwantificeren, omdat niet altijd duidelijk is in welke mate bedrijven deze investeringen ook zonder de compensatieregeling zouden hebben gedaan en omdat lidstaten op verschillende manieren toezicht houden op de besteding van de middelen.

³ De hoge energieprijzen in de jaren 2022 en 2023 als gevolg van de Oekraïne-crisis resulteerde in een uitzonderlijke aantasting van de bruto toegevoegde waarde van heel wat energie-intensieve bedrijven, waardoor de potentiële steun via het uitzonderingsmechanisme in deze jaren ook zeer hoog was.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit de uitgaventoetsing werden een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen komen enerzijds voort uit de werkzaamheden binnen de projectgroep die de uitgaventoetsing heeft begeleid, en anderzijds uit de analyse en conclusies van Dialogic, dat de studie heeft uitgevoerd. Samen bieden deze aanbevelingen aanknopingspunten voor de verdere beleidsmatige afwegingen rond de toekomstige invulling van de maatregel.

Aanbevelingen vanuit de projectgroep:

1. Investeringsverplichting

Onderzoek hoe de investeringsverplichting zodanig kan worden vormgegeven dat zij optimaal bijdraagt aan het stimuleren van investeringen in Vlaanderen.

2. Bewaak de efficiëntie, beheerskost en administratieve eenvoud van de maatregel

De huidige beheerskost is erg beperkt in verhouding tot de omvang van de toegekende steun. Bij toekomstige aanpassingen is het belangrijk om de impact op de administratieve lasten, zowel voor de aanvragende Vlaamse bedrijven als voor de uitvoerende administratie, expliciet mee te nemen. Blijf streven naar een regeling die efficiënt blijft in uitvoering, eenvoudig in aanvraag en proportioneel in controle.

3. Bewaak de budgettaire beheersbaarheid en grijp in wanneer nodig

Volg de budgettaire impact van de maatregel systematisch op en zorg voor tijdige bijsturing wanneer de uitgaven dreigen te ontsporen. Maak daarbij gebruik van de in de studie geschetste mogelijkheden of van alternatieve beleidsopties die in andere lidstaten van de EU worden toegepast, zodat de budgettaire lasten beheersbaar blijven en de steun gericht en proportioneel kan worden ingezet.

4. Versterk de monitoring van het bredere beleidskader en stuur tijdig bij

Volg de evoluties binnen het relevante Belgische, Europese en internationale beleidskader (zoals federale maatregelen gericht op het verminderen van de elektriciteitskost, CISAF, CBAM, ETS en aanverwante mechanismen) nauwgezet op. Gebruik deze inzichten om de maatregel tijdig bij te sturen, overcompensatie te vermijden en de effectiviteit van de steun voor Vlaamse bedrijven te blijven garanderen.

5. Houd rekening met intra-Europese concurrentiedruk

Analyseer regelmatig hoe buurlanden hun compensatieregelingen vormgeven en aanpassen. Dit helpt om de concurrentiepositie van Vlaamse bedrijven binnen de Europese markt te bewaken en te vermijden dat verschillen in nationale steunregimes leiden tot competitieve nadelen.

Aanvullende aanbevelingen uit het rapport van Dialogic:

1. Zorg voor een systematische en tijdige opvolging van de investeringen die voortvloeien uit de investeringsverplichting.

Uit het onderzoek blijkt dat er nog geen duidelijk beeld is van de impact van de CIE op de investeringen die bedrijven doen omdat de controle op de investeringen in de meeste lidstaten pas achteraf plaatsvindt en de investeringstermijnen nog niet zijn verlopen. Om op termijn de effectiviteit en additionaliteit ten aanzien van de investeringen te kunnen beoordelen, is monitoring van essentieel belang. De verkregen inzichten kunnen aanleiding geven om de investeringsverplichting waar nodig verder aan te scherpen.

2. Blijf monitoren hoe andere lidstaten de compensatieregelingen vormgeven – specifiek met betrekking tot de wijziging van de Richtsnoeren.

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat verschillen tussen lidstaten

mogelijk kunnen leiden tot verplaatsing van productie binnen de Europese Unie. Om deze reden is het belangrijk om zicht te houden op de verschillen die bestaan tussen lidstaten. Met de wijziging van de Richtsnoeren ontstaan mogelijk nieuwe verschillen tussen lidstaten, waardoor monitoring gewenst is.

3. **Zet in op internationale kennisdeling tussen uitvoeringsorganisaties van de compensatieregelingen binnen de Europese Unie.** Hoewel de Richtsnoeren voorschrijven dat lidstaten informatie over de compensatieregelingen eenvoudig beschikbaar moeten stellen, bleek binnen dit onderzoek dat de informatie over de invulling van compensatieregelingen in sommige gevallen zeer lastig vindbaar was. Door in te zetten in op samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties kan het makkelijker worden om zicht te verkrijgen op (de verschillen in) de invulling door lidstaten. Daarnaast kan dit netwerk ook zeer waardevol zijn wanneer er onduidelijkheden bestaan bij de interpretatie van de Richtsnoeren.

Vervolgtraject

Ongeacht de beleidsopties die gekozen worden met betrekking tot een eventuele uitbreiding van de doelgroep, aanpassing van steunpercentages,... moet het Besluit van de Vlaamse Regering tot toekenning van steun aan ondernemingen voor de compensatie van indirecte emissiekosten van 3 februari 2023 naar aanleiding van de aangepaste richtsnoeren van de Europese Commissie gewijzigd worden. Deze aanpassing is noodzakelijk omdat de emissiefactor en de benchmarks wijzigen vanaf emissiejaar 2026.

Dit besluit kan aangepast worden door de Vlaamse regering, maar dient ook een aantal bijkomende advies- en goedkeuringsstappen te doorlopen: goedkeuring van de marktgebaseerde emissiefactor door de CREG, advies van de Raad van State, advies van de Strategische Adviesraden. Tot slot moet het besluit worden goedgekeurd door de Europese Commissie, waarvoor geen vaste doorlooptijd geldt. De totale doorlooptijd voor het traject wordt geschat op 8 maanden.

6. BIJLAGE 1: LIJST MET BEGUNSTIGDEN

Bijlage 1 bevat een overzicht van de begunstigden van de maatregel, de sector waartoe de bedrijven behoren en de toegekende steunbedragen op basis van emissiejaar.

7. BIJLAGE 2: BUDGETTAIRE TABELLEN

Deze budgettaire tabellen worden als aparte bijlage in Excel toegevoegd aan het rapport.

De ramingen zijn gebaseerd op:

- de verbruiken en productievolumes in 2025 (emissiejaar 2024) en een steunintensiteit van 75%, m.a.w. zónder doelgroepuitbreiding noch verhoging van het steunpercentage voor de huidige doelgroep (zoals toegelaten in de gewijzigde Europese richtsnoeren);
- een CO₂-emissiefactor van 0,51;
- gekende CO₂-prijzen (telkens in euro/ton CO₂) van respectievelijk 68,86 in 2026 en 76,83 in 2027 en ingeschatte CO₂-prijzen van respectievelijk 83,59 in 2028, 86,23 in 2029, 89 in 2030 en 89,80 in 2031;
- fallback-benchmarks van respectievelijk 76,57 in 2026, 75,73 in 2027, 74,91 in 2028, 74,09 in 2029, 73,28 in 2030 en 72,49 in 2031, en
- telkens inclusief 10% provisie zoals voorzien in het BVR.

8. BIJLAGE 3: DIALOGICRAPPORT

Het Dialogicrapport – het uitgebreide onderzoeksrapport dat ten behoeve van deze uitgaventoetsing is opgesteld. Bijlage 1 van het Dialogicrapport bevat een lijst met geraadpleegde documenten. Bijlage 3 van dit rapport bevat een overzicht van de interviewrespondenten en gesproken personen.