

Briefadvies

Ontwerpbesluit compensatie indirecte emissiekosten

Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot toekenning van steun aan ondernemingen voor de compensatie van indirecte emissiekosten

Datum van goedkeuring 8/09/2022

Volgnummer 2022|015

Coördinator + e-mailadres Stefanie Corens, stefanie.corens@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be

Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 bus 15
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

De Heer Jo Brouns
Vlaams minister van Economie,
Innovatie, Werk, Sociale economie en
Landbouw
Koning Albert II 35
1030 Brussel

Uw bericht van

14 juli 2022

Datum

8 september 2022

Uw kenmerk

22-53

Contact e-mail

stefanie.corens@minaraad.be

Ons kenmerk

22|015

Contact telefoon

02/558.01.36

Geachte minister,

Op 14 juli 2022 ontving de Minaraad de adviesvraag over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot toekenning van steun aan ondernemingen voor de compensatie van indirecte emissiekosten. Er is geen adviestermijn voorzien, wat maakt dat de standaard-adviestermijn zou gelden; dus 30 dagen: tot dinsdag 16 augustus 2022. Dit advies wordt nu vastgesteld in de eerste zitting na het reces, op 8 september 2022.

In de [Europese Green Deal](#), die de Commissie op 11 december 2019 heeft gepresenteerd, is de doelstelling vastgelegd om van Europa tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent te maken. Het EU-ETS is een hoeksteen van het EU-beleid in de strijd tegen klimaatverandering¹. Het is een van de belangrijkste instrumenten om de uitstoot van broeikasgassen kosteneffectief te verminderen. Het Europees Parlement en de Raad hebben op 30 juni 2021 de [Europese klimaatwet](#) vastgesteld, waarin de bindende doelstelling is bekrachtigd om de emissies tegen 2030 met ten minste 55% te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. Op 21 september 2020 heeft de Commissie [herziene ETS-richtsnoeren inzake staatssteun](#) vastgesteld in het kader van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten na 2021, als onderdeel van de modernisering van alle instrumenten ter voorkoming van koolstoflekkage die verband houden met het EU-ETS, zoals de gratis toewijzing van CO₂-emissierechten². De herziene ETS-richtsnoeren inzake staatssteun zijn op 1 januari 2021, bij aanvang van de nieuwe handelsperiode voor het emissiehandelssysteem, in werking getreden. Zij zullen van toepassing zijn tot en met 2030, met een tussentijdse actualisering van bepaalde elementen die gepland is voor 2025.

Het ontwerp van besluit regelt de toekenning van steun aan elektriciteits-intensieve afnemers voor de compensatie van indirecte emissiekosten (CIE). Energie-intensieve bedrijven worden

¹ In het ETS moeten bedrijven rechten hebben voor de uitstoot van hun eigen broeikasgasemissies, waarvoor ook gratis rechten ingezet kunnen worden. Elektriciteitscentrales krijgen geen gratis rechten en moeten rechten kopen voor de gehele uitstoot.

² De Europese Commissie heeft op basis van onderzoek een aantal specifieke sectoren geïdentificeerd die zij acht aan een verhoogd risico op koolstoflekkage blootgesteld te zijn. De hoogte van de compensatie hangt onder meer af van de productieomvang en de relevante energie-efficiencybenchmark.

hierdoor gecompenseerd voor de hogere elektriciteitsprijzen als gevolg van indirecte emissiekosten in het kader van het EU-systeem voor de handel in emissierechten (ETS)³. Deze bedrijven worden immers geacht aan concurrentiekracht te verliezen ten opzichte van bedrijven in landen buiten de EU met een minder ambitieus klimaatbeleid, wat kan leiden tot de zogenaamde koolstoflekkage⁴. Belangrijk is dat het een compensatie betreft van indirecte ETS-kosten, dus niet van de eventuele (directe) ETS-kosten die een in aanmerking komend bedrijf kent vanwege zijn eigen uitstoot.

Binnen de Minaraad bestaan er uiteenlopende basisvisies over dit instrument, die als volgt kunnen worden samengevat:

- Sommige Raadspartners zien de compensatie van indirecte emissiekosten als een huidig en toekomstig noodzakelijk economisch instrument om de competitiviteit in Vlaanderen te helpen vrijwaren⁵.
- Andere Raadspartners vinden dat - bij een verlening van dit economisch instrument - de middelen van CIE ingezet moeten worden om de basisindustrie te ondersteunen bij hun klimaattransitie⁶.

In zowel het [Vlaams Regeerakkoord](#) als voorliggend ontwerpbesluit wordt de eerste visie vooropgesteld. De Vlaamse regering verwijst in de begeleidende documenten bij het ontwerpbesluit naar het onderzoek dat bijgedragen heeft “tot de opmaak van een nieuwe steunregeling in 2022 onder de nieuwe Richtsnoeren van de Europese Commissie voor staatsteunmaatregelen”⁷.

Ondanks deze tegengestelde visies op CIE focust de Minaraad in dit briefadvies op de volgende gemeenschappelijke aanbevelingen in relatie tot de voorgestelde aangepaste regeling voor de komende steunperiode:

Financiering

De huidige financiering van de compensatie van indirecte emissiekosten gebeurt via het Vlaams Klimaatfonds (VKF)⁸. Het VKF, opgericht in 2012, is een organiek begrotingsfonds dat een belangrijke rol speelt in de financiering van het Vlaams Klimaatbeleid. Het wordt gevoed met Vlaamse veilingopbrengsten uit de Europese emissiehandel. Het bestedingskader is gericht op cofinanciering met als doel dat elke euro uit het VKF bijkomende euro's moet aantrekken voor het klimaatbeleid. Overheidskostenefficiëntie staat hierbij centraal.

De Minaraad vraagt om een evaluatie van de wijze van financiering van dit mechanisme en raadt met name aan te evalueren of het Vlaams Klimaatfonds de meest geschikte bron van financiering is voor de compensatie van indirecte emissiekosten. Die middelen dienen immers maximaal

³ Elektriciteitsproducenten moeten binnen het ETS CO₂-rechten kopen voor hun uitstoot. De kosten hiervan berekenen zij door in de elektriciteitsprijzen. Wanneer de (energie-intensieve) industrie elektriciteit inzet voor hun productie, moet zij dus een hogere prijs betalen voor hun stroom dan als het ETS er niet zou zijn geweest.

⁴ Enerzijds bestaat er een risico op het verplaatsen van bestaande lokale productievestiging(en) buiten Vlaanderen en de Europese Unie. Anderzijds bestaat er een risico op het uitdoven van investeringen in de Vlaamse productievestiging(en).

⁵ Het (verder) compenseren van indirecte emissiekosten zou ervoor zorgen dat Vlaanderen een aantrekkelijke vestigingsplaats blijft voor de huidige en toekomstige basisindustrie en dit zolang het ETS-systeem van toepassing blijft.

⁶ Bij een (eventuele) verlenging van dit instrument wensen zij dat de middelen hiervan verbonden worden aan voorwaarden. Deze voorwaarden zouden in relatie moeten staan tot het stimuleren van een klimaattransitie.

⁷ DELOITTE, KU LEUVEN, VIVES (2021), Carbon Leakage. https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2021/11/Carbon-Leakage-Finaal-rapport_10nov2021.pdf

⁸ VEKA (2022), Vlaams Klimaatfonds. <https://www.energiesparen.be/vlaams-klimaatfonds>

ingezet te worden voor het genereren van emissiereducties. Dit neemt uiteraard niet weg dat het, bij het introduceren van alternatieve financieringsbronnen, niet de bedoeling kan zijn dat de financiering van dit instrument in het gedrang zou komen door budgettaire moeilijkheden bij die andere financieringsbron. Het voordeel van klimaatfonds is immers dat inkomsten ervan steeds gedekt zijn door ETS-veilingen. Met andere woorden, bij financiering uit andere bronnen dan via het VKF, moeten adequate garanties voorzien worden om de uitbetaling van het CIE blijvend mogelijk te maken.

Steunberekening

De basis voor de subsidieregeling zijn de Europese richtsnoeren die ervoor moeten zorgen dat de financiële compensatie van de indirecte emissiekosten ETS in overeenstemming is met de Europese regels voor staatssteun. De richtsnoeren bepalen de berekening van en de voorwaarden voor de financiële compensatie.

De standaardberekening van de compensatie – door de Europese Commissie – gebeurt aan de hand van een formule met daarin de CO₂-emissiefactor, de referentieoutput van het product (gemiddelde productie per jaar), het elektriciteitsverbruik in MWh/t product (*efficiency benchmark*) en de prijs van de emissierechten. De richtsnoeren specificeren de maximale CO₂-emissiefactoren, die per Lidstaat verschillen. Zo heeft Duitsland een CO₂-emissiefactor van 0,72 gekregen, terwijl deze voor Nederland op 0,45 is vastgesteld. Voor België en Frankrijk heeft de EC de CO₂-emissiefactor vastgesteld op respectievelijk 0,36 en 0,44.

De Vlaamse invulling van de richtsnoer maakt gebruik van volgende parameters om het steunbedrag te bepalen:

- Steunintensiteit. De Europese Commissie legt op dat de steunintensiteit niet meer dan 75% mag bedragen. Aangezien het in aanmerking komende elektriciteitsverbruik reeds via de benchmarks wordt beperkt, wordt er voor geopteerd om deze steunintensiteit van 75% aan te houden.
- Uitzonderingsmechanisme. Dergelijk mechanisme kan worden geactiveerd in bepaalde omstandigheden, en leidt ertoe dat gecompenseerd wordt voor de indirecte kosten tot 1,5% van de bruto toegevoegde waarde van de betrokken onderneming.
- Markt-gebaseerde CO₂-emissiefactor⁹. De standaardberekening voor de emissiefactor is volgens de Vlaamse Regering voor België een onderschatting. Daarom werd er een [studie gemaakt door Compass Lexecon voor de Vlaamse regering](#). Hieruit bleek dat er best wordt gekozen voor een markt-gebaseerde CO₂-emissiefactor¹⁰. Deze berekeningsmethode werd inmiddels [goedgekeurd door de CREG](#).

⁹ Uit de Europese richtsnoeren blijkt dat afgeweken kan worden van een standaardberekening door in te zetten op een marktgebaseerde CO₂-emissiefactor.

¹⁰ De marktgebaseerde CO₂-emissiefactor werd berekend als het verschil in elektriciteitsprijzen per uur in 2019 tussen het actual scenario, mét CO₂-kosten, en het counterfactual scenario, zonder CO₂-kosten. Op deze manier komt Compass Lexecon uit op een daadwerkelijke CO₂-emissiefactor van 0,55 tCO₂/MWh voor België binnen een 98%-betrouwbaarheidsinterval van 0,53 - 0,57 tCO₂/MWh. Frankrijk kwam met een gelijkaardige methodiek maar licht andere parameters op een marktgebaseerde factor van 0,59. Aangezien de prijsvorming in Frankrijk en België op een gelijkaardige manier gebeurt en zeer sterk convergeert, zouden volgens Compass Lexecon de Franse en de Belgische factoren even hoog moeten zijn om een *level playing field* te garanderen.

De Minaraad meent dat de nieuwe Europese richtsnoeren, inzake de berekening van CIE, verbeteringen inhouden in vergelijking met het oude systeem.¹¹ Niettemin vraagt de Raad om in 2025 een dynamische emissiefactor in te voeren.

Evaluatie

De Europese Commissie voorziet in haar voorstel over het grenscorrectiemechanisme [CBAM](#) een overgangsperiode die van start zou gaan in 2023 en zou eindigen in 2025. In die periode wordt verwacht van de betrokken importeurs om aan te geven hoeveel ingebedde emissies hun producten bevatten zonder hiervoor te moeten betalen. Pas wanneer het systeem volledig operationeel zou zijn, in 2026, stelt de Commissie voor om de ingebedde emissies te laten vergoeden met CBAM-certificaten. Tegen die tijd zouden de Europese industriële bedrijven die onder die regeling vallen, geen gratis ETS-emissierechten meer ontvangen¹². Aan het einde van de overgangsperiode zou de Commissie het CBAM-mechanisme willen evalueren. Op basis hiervan zou de EC willen beslissen of andere sectoren worden toegevoegd en/of indirecte uitstoot bijkomend op te nemen. De tijdlijn van de geleidelijke afschaffing van ETS-kosteloze emissierechten voor producenten binnen/uit Europa blijft in deze fase van besluitvorming nog onzeker.

Rekening houdende met het bovenstaande en dus in afwachting van de integratie van het CIE-systeem met het nieuw Europees voorstelde CBAM-systeem, vraagt de Minaraad aan de Vlaamse regering om – ook in het licht van de energiecrisis en de daarmee samenhangende problemen voor bedrijven (competitiviteit) en huishoudens – een evaluatie door te voeren van de CIE-regelgeving in het licht van het ruimer ondersteuningskader en dit wat betreft:

- De doeltreffendheid,
- De modaliteiten (bv. van het klimaatplan (art. 9), van klimaatinvesteringen (art. 10), van de wijze van bepaling van elektriciteitskost, enz.),
- Het gelijk speelveld binnen Europa,
- Bescherming tegen koolstoflekken,
- Budgettaire impact, efficiënte inzet van de middelen van het Klimaatfonds, ook voor de diverse doelgroepen,
- Mogelijkheden om (versneld) te verduurzamen.

Met vriendelijke groeten,

Walter Roggeman
Voorzitter Minaraad

¹¹ Zie Mededeling van de Commissie (2020/C317/04), n° 19-37. Verbeteringen betreffen o.m. de regeling van het steunpercentage doorheen te tijd, de berekening van de emissiefactor en de wijze van opname van het elektriciteitsverbruik in de berekening.

¹² Deze stap zou ervoor moeten zorgen dat de regels Wereldhandelsorganisatie gerespecteerd worden.