



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.050/1/V
van 29 augustus 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 11 september 2023 tot uitvoering van artikel 9 en 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2023 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor de compensatie van indirecte emissiekosten, wat betreft het klimaatplan en de invoering van het uitzonderingsmechanisme en het ministerieel besluit van 25 oktober 2024 tot uitvoering van artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2023 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor de compensatie van indirecte emissiekosten, wat betreft de invoering van het uitzonderingsmechanisme voor het emissiejaar 2023’

Op 22 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 5 september 2025,* een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 11 september 2023 tot uitvoering van artikel 9 en 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2023 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor de compensatie van indirecte emissiekosten, wat betreft het klimaatplan en de invoering van het uitzonderingsmechanisme en het ministerieel besluit van 25 oktober 2024 tot uitvoering van artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2023 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor de compensatie van indirecte emissiekosten, wat betreft de invoering van het uitzonderingsmechanisme voor het emissiejaar 2023’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 19 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en David D’HOOGHE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 augustus 2025.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 11 september 2023 ‘tot uitvoering van artikel 9 en 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2023 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor de compensatie van indirecte emissiekosten, wat betreft het klimaatplan en de invoering van het uitzonderingsmechanisme’ en van het ministerieel besluit van 25 oktober 2024 ‘tot uitvoering van artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2023 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor de compensatie van indirecte emissiekosten, wat betreft de invoering van het uitzonderingsmechanisme voor het emissiejaar 2023’.

De ontworpen regeling introduceert een vernieuwde berekeningswijze voor de toepassing van het uitzonderingsmechanisme van het steuninstrument ‘Compensatie van Indirecte Emissiekosten’. In beginsel bevat de steun in elektriciteits-intensieve sectoren 75% van de indirecte emissiekosten. Als die steunintensiteit onvoldoende bescherming biedt tegen koolstoflekage, kan de minister het uitzonderingsmechanisme toepassen, in welk geval de steun wordt verhoogd met het verschil tussen het eigen aandeel en 1,5% van de bruto toegevoegde waarde van de onderneming. De steun wordt steeds beperkt tot 95% van de indirecte emissiekosten.

Artikel 1 van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 4 van het ministerieel besluit van 11 september 2023, zodat rekening kan worden gehouden met de situatie waarin het emissiejaar niet samenvalt met het boekjaar (artikel 4, § 1, laatste lid) en met de mogelijkheid dat bepaalde vestigingen van een onderneming niet in het Vlaamse Gewest gelegen zijn waarvoor het Vlaamse steunmechanisme niet bedoeld is (artikel 4, § 4).

Artikel 2 strekt tot wijziging van artikel 1 van het ministerieel besluit van 25 oktober 2024, en bepaalt dat voor het emissiejaar 2023 het berekeningsmechanisme wordt toegepast overeenkomstig artikel 4 van het ministerieel besluit van 11 september 2023.

Artikel 3 bepaalt dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 3 februari 2023, met uitzondering van artikel 2, dat uitwerking heeft met ingang van 15 december 2023.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 17, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2023 ‘tot toekenning van steun aan ondernemingen voor de compensatie van indirecte emissiekosten’. Dit artikel bepaalt dat de minister, na voorafgaande goedkeuring door de Vlaamse Regering, het uitzonderingsmechanisme voor welbepaalde emissiejaren kan invoeren conform lid 31 en 32 van de richtsnoeren steun indirecte emissiekosten.

Waar de steunintensiteit normaal 75% bedraagt, voorziet het uitzonderingsregime in een maximale steunintensiteit van 95%.

Artikel 17, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2023 ontleent op zijn beurt rechtsgrond aan artikel 38, derde lid, van het decreet van 16 maart 2012 ‘betreffende het economisch ondersteuningsbeleid’.

VORMVEREISTEN

4.1. Het ontwerp kan niet los worden gezien van de mededeling van de Europese Commissie (2020/C 317/04) ‘Richtsnoeren betreffende bepaalde staatssteunmaatregelen in het kader van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten na 2021’.

Daarin wordt bepaald onder welke voorwaarden steunmaatregelen in het kader van het EU-ETS (European Trading System) geacht kunnen worden verenigbaar te zijn met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

De leden 31 en 32 van voornoemde mededeling – waarnaar artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2023 verwijst – luiden als volgt:

“31. Aangezien voor sommige bedrijfstakken de steunintensiteit van 75 % misschien niet voldoende is om een adequate bescherming tegen het koolstoflekkagerisico te waarborgen, kunnen de lidstaten het bedrag van de op ondernemingsniveau te betalen indirecte kosten zo nodig beperken tot 1,5 % van de bruto toegevoegde waarde van de betrokken onderneming in jaar t. De bruto toegevoegde waarde van de onderneming moet als volgt worden berekend: omzet plus geactiveerde productie, plus andere bedrijfsinkomsten, plus of minus veranderingen in voorraden, minus aankoop van goederen en diensten (exclusief personeelskosten), minus andere belastingen op producten die aan de omzet zijn gekoppeld maar niet aftrekbaar zijn, minus productiegebonden rechten en heffingen. Als alternatief kan zij worden berekend als de som van het bruto-exploitatieoverschot en de personeelskosten. In de bedrijfsbalans als “financieel” of “uitzonderlijk” opgevoerde inkomsten en uitgaven worden bij de berekening van de toegevoegde waarde niet meegerekend. Het resultaat van de berekening van de toegevoegde waarde tegen factorkosten is een brutocijfer, aangezien met waardeaanpassingen (bv. afschrijving) geen rekening wordt gehouden (...).

32. Indien lidstaten besluiten het bedrag van de op ondernemingsniveau te betalen indirecte kosten te beperken tot 1,5 % van de bruto toegevoegde waarde, moet die beperking gelden voor alle in aanmerking komende ondernemingen in de betrokken bedrijfstak. Als lidstaten besluiten de beperking tot 1,5 % van de bruto toegevoegde waarde slechts toe te passen op een aantal van de in bijlage I opgenomen bedrijfstakken, moet de keuze van de bedrijfstakken worden gemaakt op basis van objectieve, niet-discriminerende en transparante criteria.”

4.2. Het ministerieel besluit van 11 september 2023 heeft het uitzonderingsmechanisme ingevoerd voor het emissiejaar 2022. Het ministerieel besluit van 25 oktober 2024 heeft het uitzonderingsregime ingevoerd voor het emissiejaar 2023.

4.3. De mogelijkheid voor de Vlaamse regering om het uitzonderingsregime te activeren werd reeds aangemeld bij de Europese Commissie. Aanvankelijk betrof de aanmelding een maximaal steunpercentage van 90% (SA.103704 (2022/N)). Later werd ook de verhoging van dit maximaal steunpercentage van 90% naar 95% aangemeld (SA.106504 (2023/N)). De Commissie heeft ter zake geen bezwaren geformuleerd.

Wat betreft de activering van het uitzonderingsregime en de toepassing van het steunpercentage van 95% is dan ook geen aanmelding meer vereist.

4.4. Het ontwerp voorziet in een nieuwe berekeningswijze die inhoudt dat de steun slechts zal worden toegekend op basis van de juridische entiteit (onderneming) en niet op basis van de economische entiteit (de volledige groep van verbonden ondernemingen). De Europese Commissie heeft in een brief aan de Minister-President te kennen gegeven dat het begrip “onderneming” doelt op de economische entiteit die relevant is voor de koolstofemissie. Het ontwerp blijft daardoor binnen de perken van de hierboven vermelde richtsnoeren.

Op de vraag of er alsnog een aanmelding dient te gebeuren van de nieuwe berekeningswijze heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De thans voorgelegde wijziging aan de formule voor de berekening van het uitzonderingsmechanisme is het resultaat van overleg tussen minister-president Diependaele en Vice-President van de Europese Commissie Ribera. De Europese Commissie heeft in haar schrijven van 26 maart 2025 aan minister-president Diependaele bevestigd dat de BTW op een lager niveau dan het bedrijfsniveau mag worden bepaald. U vindt kopie van deze correspondentie als bijlagen 3 en 4.

Gezien het steuninstrument inhoudelijk niet wijzigt en er geen enkele impact is op de compatibiliteit van de maatregel met de Europese staatssteunvoorwaarden, zoals tevens blijkt uit de communicatie van Vice-President Ribera, is er o.i. geen bijkomende aanmelding vereist overeenkomstig art. 108, 3 VWEU. Daarbij kan onder meer worden verwezen uitspraken HvJ C-915/19 en C-917/19 (Eco Fox) en T-72/22 (Interneto žiniasklaidos asociacija).”

4.5. Dit standpunt kan worden bijgetreden voor zover de steun zoals die werd aangemeld, inhoudelijk inderdaad niet wordt gewijzigd. In de mate dat de initiële aanmelding evenwel uitdrukkelijk melding zou hebben gemaakt van een berekeningswijze waarbij wordt uitgegaan van de notie “economische entiteit” en het die berekeningswijze is die werd goedgekeurd (zie punt 85 van de beslissing van de Europese Commissie van 19 december 2022 SA.103704 (2022/N)), moeten de stellers van het ontwerp alsnog nagaan of een bijkomende aanmelding nodig is.

5. Uit artikel 17, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2023 volgt dat de Vlaamse Regering voorafgaand haar goedkeuring moet verlenen voor de invoering van het uitzonderingsmechanisme. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Voor het emissiejaar 2022 werd de goedkeuring verleend door de Vlaamse Regering als onderdeel van de nota principiële goedkeuring van 17 februari 2023, zie daarvoor bijlage 1 punt 2.C. (pagina 3). Daarin staat eveneens vermeld dat voor het

emissiejaar 2023 de activatie van het uitzonderingsmechanisme zou worden beslist na evaluatie en vergelijking met de buurlanden.

Deze evaluatie en vergelijking werd uitgevoerd en de activering van het uitzonderingsmechanisme voor het emissiejaar 2023 werd goedgekeurd middels een non-paper waarvan kopie als bijlage 2.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de Vlaamse Regering weliswaar haar goedkeuring heeft verleend om het reeds bestaande uitzonderingsmechanisme toe te passen voor de emissiejaren 2022 en 2023, doch bij die goedkeuring de berekeningsmethode uit het ontwerp niet heeft betrokken.

De vooropgestelde vormvereiste dient alsnog te worden vervuld.

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,¹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

7. Tussen de woorden “de invoering van het uitzonderingsmechanisme en” en “het ministerieel besluit van 25 oktober 2024” moet nog een “van” worden geplaatst.

Artikel 1

8. Het ontworpen artikel 4, § 1, 1° verwijst naar de kosten van installaties in België “waarvoor steun werd toegekend met toepassing van de richtsnoeren steun indirecte emissiekosten”. Het is niet duidelijk of de situatie zich kan voordoen dat wordt verwezen naar kosten van installaties in België, buiten het Vlaamse Gewest, waarvoor geen steun werd toegekend. In voorkomend geval is het aangewezen te verduidelijken hoe met die situatie moet worden omgegaan.

9. Het is aangewezen om zowel in artikel 4, § 1, 1° als in artikel 4, § 1, 6° de bewoordingen “productbenchmark-subinstallaties” als “fallback-subinstallaties” in dezelfde volgorde te vermelden.

¹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

Artikel 3

10. Artikel 3 van het ontwerp verleent terugwerkende kracht aan de bepalingen van het te nemen besluit. Aldus kan de nieuwe berekeningswijze ook worden toegepast op de emissiejaren 2022 en 2023.

Op de vraag of het verlenen van terugwerkende kracht geen nadelige gevolgen voor de geviseerde ondernemingen kan hebben, bijvoorbeeld doordat de steunintensiteit wordt verminderd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Er is geen enkel nadelig gevolg van de terugwerkende kracht van de thans voorliggende wijziging. De meersteun impacteert de (75%-)standaardsteun op geen enkele manier. Zowel de uitvoering als het budget van de meersteun staan immers los van de standaardsteun. Geen enkel bedrijf zal dus minder steun krijgen door de invoering van voorliggend MB. Er zijn alleen bedrijven die meer steun zullen ontvangen. Die meersteun is er uiteraard alleen voor die selectie van bedrijven die volgens het meersteunmechanisme in aanmerking komen, i.e. bedrijven wiens eigen bijdrage werkelijk hoger ligt dan 1,5% van hun bruto toegevoegde waarde. Voor de andere bedrijven blijft het steunbedrag status quo.”

In die omstandigheden is er geen bezwaar om terugwerkende kracht te verlenen aan de gewijzigde berekeningswijze.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Jeroen VAN NIEUWENHOVE