

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft het invoeren van een emissiehandelssysteem voor de bouwsector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren
- Tweede principiële goedkeuring met oog op adviesvraag aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State

Samenvatting

Met dit voorontwerp van decreet wordt de decretale grondslag gecreëerd voor de omzetting van het emissiehandelssysteem voor de bouwsector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren (het zgn. ETS2). Dit emissiehandelssysteem, dat voortvloeit uit Europese regelgeving en deel uitmaakt van het zogenaamde 'Fit for 55'-pakket, heeft als doel het energiegebruik in de bouwsector en de wegvervoerssector te vergroenen door middel van een systeem van koolstofbeprijzing.

Met voorliggend voorontwerp van decreet worden de nodige decretale grondslagen gecreëerd voor een verdere omzetting van het ETS2 op niveau van besluit van de Vlaamse Regering.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

BELEIDSDOMEIN: Omgeving

BELEIDSVELD: Klimaat

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het wetgevingstechnisch en taaladvies nr. 2024/329 werd op 16 december 2024 bekomen.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 19 december 2024 verkregen. Het akkoord van de minister van begroting werd op 3 februari 2025 verkregen.

C. EERSTE PRINCIPIËLE GOEDKEURING

De Vlaamse Regering hechtte in vergadering van 14 februari 2025 haar eerste principiële goedkeuring¹ aan het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft het invoeren van een emissiehandelssysteem voor de gebouwensector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren en gelastte de Vlaamse minister, bevoegd voor het klimaat, om over het voorontwerp van decreet het advies van de Minaraad, de SERV en de VTC in te winnen binnen een termijn van dertig dagen.

2. BESPREKING INGEWONNEN ADVIEZEN

A. ADVIES VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN (MINARAAD)

De Minaraad gaf op 20 maart 2025 haar advies dat gaat als bijlage 3.

De Minaraad benadrukt in hun advies dat de implementatie van ETS2 en het daaraan gelinkte Sociaal Klimaatplan/Sociaal Klimaatfonds impactvolle dossiers zijn, die hoog op hun agenda staan. Ook willen ze graag te kennen geven dat ze proactief een kennisdossier willen opbouwen inzake deze thema's.

Ze geven enkele aanbevelingen voor de implementatie van ETS2:

De Minaraad wijst in hun advies op het feit dat de voorgestelde regelingen in het kader van de Vlaamse implementatie van de Europese ETS2-regelgeving op Vlaanderen een grote impact zouden kunnen hebben. Hoewel de emissiekosten gehaald zullen worden bij de energie- en brandstofleveranciers, zullen deze leveranciers deze kosten finaal doorrekenen aan de (eind)consument. Dit zal tot uiting komen in hogere brandstofprijzen. Het is nog onzeker in hoeverre kwetsbare groepen voldoende zullen beschermd worden tegen deze hogere brandstofprijzen. Ook is het nog onduidelijk in hoeverre ETS2 de liquiditeits- en concurrentiepositie van de Vlaamse organisaties en bedrijven zou kunnen aantasten (vooral ten opzichte van bedrijven buiten de EU). De Minaraad stelt echter ook terecht vast dat ETS2 en het Sociaal Klimaatfonds mogelijkheden bieden om deze impact te corrigeren. De inkomsten uit ETS2 zijn immers relatief omvangrijk en de Vlaamse Regering kan deze aanwenden voor zowel gerichte investeringen als directe ondersteuning. Het potentieel hiervoor is echter nog onduidelijk. De Minaraad vraagt daarom, in functie van de inschatting van deze regeling op de energiefactuur alsook met betrekking tot het opmaken van het toekomstig Sociaal en Klimaatplan, naar een actualisering van de impactanalyse op Vlaams niveau en de transparante beschikbaarheid daarvan.

- De aanbeveling van de Minaraad lijkt minder geschikt om op te nemen op het niveau van het voorontwerp van decreet. Dit zou immers verder gaan dan de omzetting van de artikelen van

¹ VR 2025 1402 DOC.0065/2QUATER

richtlijn 2023/959. Wel zal bij de verdere toepassing van de voorgestelde artikelen van dit voorontwerp van decreet rekening worden gehouden met bovenstaande aanbeveling. Zoals de Minaraad aanhaalt, zullen de inkomsten uit ETS2 relatief omvangrijk zijn en kunnen deze door de Vlaamse Regering gebruikt worden voor gerichte investeringen en directe ondersteuning om zo de negatieve (sociale en competitieve) impact van ETS2 te verminderen.

In het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029 wordt hierover het volgende bepaald:

“Vlaanderen zal het nieuwe emissiehandelssysteem voor gebouwen, transport en bijkomende sectoren (ETS2), dat op Europees niveau beslist werd, moeten implementeren vanaf 2027. De middelen die daaruit voortkomen, worden volledig gebruikt om voor diegenen die bijdragen aan het systeem te helpen de transitie haalbaar en betaalbaar te maken.

We stellen daarom, met middelen uit het Sociaal Klimaatfonds en uit de Vlaamse veilinginkomsten van ETS2, een Vlaams Sociaal Klimaatplan op met nadruk op structurele maatregelen die kwetsbare burgers maximaal ondersteunen in het kader van de taxshift en ETS2. Daarin wordt het Vlaamse Energiearmoedeplan geïntegreerd”

Verder vraagt de Minaraad in hun advies om ervoor te zorgen dat er betaalbare alternatieven ter beschikking staan. De Minaraad stelt dat een slimme aanwending van de middelen uit ETS2 de beschikbaarheid van betaalbare en schone alternatieven faciliteert en zo een disproportionele impact op kwetsbare huishoudens en kwetsbare bedrijven vermijdt. De Minaraad vraagt om niet enkel (op korte termijn) te focussen op het compenseren van prijseffecten (hogere brandstofprijzen), maar vooral om er via gepast beleid voor te zorgen dat iedereen in Vlaanderen effectief mee de omslag kan maken naar koolstofneutraliteit, in het bijzonder bij de ESR-sectoren die gevat zijn door dit systeem.

- Ook deze aanbeveling van de Minaraad lijkt minder geschikt om op te nemen op het niveau van het voorontwerp van decreet. Dit zou immers verder gaan dan de omzetting van de artikelen van richtlijn 2023/959. Wel zal bij de verdere toepassing van de voorgestelde artikelen van dit voorontwerp van decreet rekening worden gehouden met bovenstaande aanbeveling. De inkomsten uit ETS2 zullen relatief omvangrijk zijn en kunnen door de Vlaamse Regering gebruikt worden voor gerichte investeringen en directe ondersteuning om zo de negatieve (sociale) impact van ETS2 te verminderen.

In het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029 wordt hierover het volgende bepaald:

“Vlaanderen zal het nieuwe emissiehandelssysteem voor gebouwen, transport en bijkomende sectoren (ETS2), dat op Europees niveau beslist werd, moeten implementeren vanaf 2027. De middelen die daaruit voortkomen, worden volledig gebruikt om voor diegenen die bijdragen aan het systeem te helpen de transitie haalbaar en betaalbaar te maken.

We stellen daarom, met middelen uit het Sociaal Klimaatfonds en uit de Vlaamse veilinginkomsten van ETS2, een Vlaams Sociaal Klimaatplan op met nadruk op structurele maatregelen die kwetsbare burgers maximaal ondersteunen in het kader van de taxshift en ETS2. Daarin wordt het Vlaamse Energiearmoedeplan geïntegreerd”

Ten slotte dringt de Minaraad aan om studiewerk te verrichten naar de opt-in sectoren. ETS2 bevat een opt-in mogelijkheid. Hiermee kan het emissiehandelssysteem voor gebouwen en wegtransport uitgebreid worden naar eindgebruiksectoren of activiteiten die niet zijn opgenomen in bijlage III van de ETS2-Richtlijn. De Minaraad wijst in het advies op het feit dat enkele lidstaten reeds onderzoeken en/of hebben aangegeven in te zetten op een dergelijke opt-in, waaronder Nederland, Duitsland, Zweden en Oostenrijk². De Minaraad vraagt aan de Vlaamse Regering om voor dit studiewerk onderzoek te doen naar welke sectoren in Vlaanderen in aanmerking komen inclusief een grondige, socio-economische impactanalyse met voor- en nadelen van zo'n opt-in voor die sectoren.

² Zie bv. antwoord van Nederlands Minister van Klimaat en Groene Groei Sophie Hermans op parlementaire vragen van Kamerlid Vermeer (BBB) over de uitbreiding van de scope voor ETS2 (kenmerk 2024Z12774), 2 september 2024. <https://open.overheid.nl/documenten/14b1999c-5a8f-4aa7-a884-c98d1fd0d201/file>

- De vraag van de Minaraad wordt gevolgd. Er wordt aan het voorgestelde artikel 8.3.6/ter van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: het DABM), ingevoegd door artikel 6 van dit voorontwerp van decreet, een nieuwe paragraaf 2 toegevoegd. Deze paragraaf biedt de Vlaamse Regering de mogelijkheid om het toepassingsgebied bepaald in paragraaf 1 van dit artikel uit te breiden naar andere sectoren dan de gebouwensector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren. De Vlaamse Regering kan het toepassingsgebied uitbreiden maar is hier geenszins toe verplicht. Wanneer de Vlaamse Regering het toepassingsgebied zou willen uitbreiden moet er rekening gehouden worden met de impact van deze uitbreiding op de interne markt, mogelijke concurrentievervalsingen, de milieu-integriteit van het emissiehandelssysteem dat krachtens hoofdstuk IVbis van Richtlijn 2003/87/EG is opgezet, en de betrouwbaarheid van het bewakings- en rapporteringssysteem dat met toepassing van het nieuwe hoofdstuk IIIbis. Bepalingen over de gebouwensector, de wegvervoerssector en aanvullende sectoren, ingevoegd door dit voorontwerp van decreet, wordt opgezet. Deze nieuwe paragraaf 2 vormt een omzetting van artikel 30undecies van Richtlijn 2003/87/EG.

B. ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (SERV)

De SERV gaf op 3 maart 2025 haar advies dat gaat als bijlage 4.

De SERV verwelkomt dat Vlaanderen werk maakt van deze essentiële stap in de implementatie van EU-beleid en geeft verder geen opmerkingen over het voorgelegde voorontwerp van decreet.

De SERV wijst in haar advies op het belang van de concrete modaliteiten en de praktische uitrol van ETS2 en de daaraan aanverwante instrumenten o.a. in het kader van het Vlaams Sociaal Klimaatplan en het Sociaal Klimaatfonds.

- Aangezien er in het advies geen opmerkingen over het voorgelegde voorontwerp van decreet worden gegeven, wordt er niet verder ingegaan op het advies.

C. ADVIES VAN DE VLAAMSE TOEZICHTSCOMMISSIE VOOR DE VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS (VTC)

De VTC gaf op 13 maart 2025 haar advies nr. 2025/012 met betrekking tot het voorgelegde voorontwerp van decreet dat gaat als bijlage 5.

De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:

- Kwaliteit van de regelgevende grondslag: De VTC vraagt de **rechtvaardigingsgrond** toe te voegen aan het voorontwerp van decreet of de memorie van toelichting. De VTC gaat ervan uit dat de gegevens verwerkt worden op basis van de rechtvaardigingsgrond “taak van algemeen belang” (artikel 6, lid 1, e) AVG), waar het dossierbeheer betreft. Voor verwerking op basis van artikel 6, lid 1, e) AVG, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk blijken uit de taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar

gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of de beoogde verwerking een meer uitgewerkte rechtsgrond nodig heeft. Daarbij moet in eerste instantie gekeken worden naar de graad van inmenging van de overheid in het privé-leven.

De rechtvaardigingsgrond zal verder verduidelijkt worden in de memorie van toelichting bij dit voorontwerp van decreet. De verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan de vervulling van een taak van algemeen belang opgedragen aan de verwerkingsverantwoordelijke bij Richtlijn (EU) 2023/959 van 10 mei 2023 (artikel 6, lid 1, c) en e) AVG). De gegevens die zullen verwerkt worden op basis van dit artikel zijn noodzakelijk voor de correcte en consistente omzetting van de ETS-richtlijn en de correcte implementatie van de verplichtingen die voortvloeien uit die richtlijn. De gegevens in kwestie zijn immers noodzakelijk 1) voor de identificatie van de gereguleerde entiteiten; en 2) voor het bepalen van de brandstofvolumes. Uitvoering geven aan het nieuwe Europese emissiehandelssysteem is een taak van algemeen belang; bijgevolg is de verwerking van de gegevens gerechtvaardigd op grond van artikel 6, lid 1, e) AVG.

De voorziene rechtsgrond is *voldoende precies*, nu de wettelijke bepaling de essentiële elementen bevat, nl.:

- Het doel van de verwerking (nl. de identificatie van gereguleerde entiteiten onder ETS2);
- De te verwerken persoonsgegevens (nl. die gegevens die opgevraagd kunnen worden, voor zover dit persoonsgegevens zouden uitmaken);
- De betrokkenen (nl. die geadresseerden en aanvragers, bedoeld in het artikel);
- De entiteit waaraan de persoonsgegevens worden verstrekt (nl. de bevoegde autoriteit);
- De doeleinde waarvoor de persoonsgegevens worden verstrekt (nl. de implementatie van het ETS2);
- De bewaartermijn (nl. niet langer dan twintig jaar);
- De verwerkingsverantwoordelijke (nl. de bevoegde autoriteit).

Het doeleinde van de verwerking blijkt ook voldoende duidelijk uit de taak van algemeen belang (nl. de implementatie van het nieuwe emissiehandelssysteem).

Het is bovendien onmogelijk voor het Vlaamse Gewest (en de bevoegde autoriteit meer specifiek) om te voldoen aan zijn verplichtingen onder het Unierecht (meer bepaald de verplichtingen die voortvloeien uit de nieuwe ETS-richtlijn) zonder toegang tot deze informatie. Daarom is de verwerking van de gevraagde gegevens ook gerechtvaardigd op grond van artikel 6, lid 1, c) AVG.

- Doelbinding: De VTC is van oordeel dat het **doeleinde** welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is. Er is een evenwicht tussen het belang van de betrokkenen om hun rechten en vrijheden te vrijwaren en het algemeen belang om tot een verwerking van gegevens over te gaan.
- Verantwoordelijkheid: De VTC heeft geen opmerkingen over de aangeduide **verwerkingsverantwoordelijke**.
- Minimale gegevensverwerking: De VTC vraagt te verduidelijken of ook het **rijksregisternummer** verwerkt wordt. Verder vraagt de VTC de **bewaartermijn** te heroverwegen, of minstens te verantwoorden in de memorie van toelichting.

De categorieën betrokkenen, categorieën gegevens en de personen die toegang krijgen tot de gegevens blijken duidelijk uit de decretale grondslag en de toelichting in de memorie van toelichting.

Rijksregisternummers zullen, op basis van voorliggende rechtsgrond, niet worden verwerkt.

De maximale bewaartermijn is 20 jaar. Er werd gekozen voor een bewaartermijn van maximaal 20 jaar, omdat de ervaring (met het EU ETS1) leert dat de 'compliancecyclus' van het EU ETS op zichzelf al verschillende jaren overspant; tussen identificatie van betrokkenen in 2025 – 2026 (nog voor het systeem eigenlijk van start gaat) tot het daadwerkelijk inleveren van emissierechten onder ETS2 (voor het eerst in mei 2028) verstrijkt er al een significante termijn. Bovendien bleek, opnieuw in het kader van EU ETS1, uit het verleden dat de Europese Commissie tot verschillende jaren na de inleververplichting (en zelfs na het einde van de betrokken handelsperiode) vragen stelt over de implementatie van de richtlijn tijdens de handelsperiode, en daarbij zelfs soms retroactieve correcties vraagt. De maximale periode van twintig jaar is dus gerechtvaardigd en noodzakelijk.

- Juistheid: De VTC vraagt de nodige maatregelen te treffen om de **juistheid van de gegevens** te garanderen.

De verplichting om de juistheid van persoonsgegevens te waarborgen, is rechtstreeks afgeleid van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, die directe werking heeft. De verwerkingsverantwoordelijke dient deze verplichting te allen tijde na te leven. Het is daarom overbodig om dit op te nemen in het voorontwerp van decreet.

- Rechten van de betrokkenen en transparantie: De VTC vraagt om **transparantiemaatregelen** uit te werken.

Het waarborgen van de transparantievereiste vloeit rechtstreeks voort uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming, die directe werking heeft. De verwerkingsverantwoordelijke moet deze verplichting te allen tijde naleven in zijn communicatie met de burger, zodat deze goed geïnformeerd is over de verwerking van zijn persoonsgegevens. Het is daarom overbodig om dit op te nemen in het voorontwerp van decreet.

Het artikel 13 (het oude artikel 12) van dit voorontwerp van decreet waarin de bepaling over de verwerking van persoonsgegevens is opgenomen, was ook opgenomen in het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake energie en klimaat dat op 18 juni 2025 voor een eerste keer principieel werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering³. In dit voorontwerp van decreet werden bovenstaande opmerkingen uit het advies nr. 2025/012 van de VTC verwerkt. De VTC gaf op 9 september 2025 haar positief advies nr. 2025/056 over het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake energie en klimaat. In dit advies nr. 2025/056 heeft de VTC geen verdere opmerkingen gegeven over het artikel inzake de verwerking van persoonsgegevens van ET2 entiteiten.

3. WIJZIGINGEN AAN HET ONTWERPDECREET

Aan het voorontwerp van decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

Artikel 3: Om in lijn te zijn met richtlijn 2003/87/EG wordt in de definitie van emissies verduidelijkt dat hieronder de emissies van broeikasgassen door een vliegtuig dat een luchtvaartactiviteit uitoefent, gaat.

³ VR 2025 1407 DOC.0612

Artikel 5: In de definitie van brandstof wordt verduidelijkt dat het om elk energieproduct als vermeld in artikel 415, §1, van de Programmawet van 27 december 2004 gaat, met uitzondering van elektriciteit. Elektriciteit valt niet onder ETS2. Verder wordt in de definitie van gereglementeerde entiteit punt d) verduidelijkt. Het is de bevoegde autoriteit die in deze situatie de gereglementeerde entiteit kan aanwijzen. De bepalingen van dit voorontwerp van decreet zijn enkel van toepassing binnen het Vlaamse Gewest er is dus maar één relevante gewestelijke bevoegde autoriteit. De term relevante gewestelijke bevoegde autoriteiten wordt verder ook niet gebruikt in het DABM en zou enkel tot verwarring leiden. De term bevoegde autoriteit wordt wel gedefinieerd. Deze wijziging blijft in lijn met de definitie van de ETS2-Richtlijn en de beslissing van de Nationale Klimaatcommissie van 28 oktober 2024. Ten slotte wordt de definitie voor de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen toegevoegd.

Artikel 6: In paragraaf 1, het eerste lid, punt 2° wordt verduidelijkt dat de uitzonderingsgrond van de uitslag tot verbruik van brandstoffen waarvoor de emissiefactor nul is geldt wanneer je enkel en alleen brandstoffen waarvoor de emissiefactor nul is uitslaat tot verbruik. Ook wordt er in dit punt verduidelijkt dat om te bepalen of de uitslag tot verbruik van de brandstof een emissiefactor nul heeft, voldaan moet zijn aan de criteria vermeld in Richtlijn (EU) 2018/2001, zoals bepaald in artikel 14 van Richtlijn 2003/87/EG. In het derde lid van deze paragraaf wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering ingeschreven voor het bepalen van de te volgend meldingsprocedure voor de gevallen vermeld in punt 2° en een mogelijkheid om te bepalen welke stavingsstukken vereist zijn om aan te tonen dat de emissiefactor nul is.

Verder wordt er een nieuwe paragraaf 2 toegevoegd. Deze toevoeging komt er om tegemoet te komen aan het advies van de Minaraad. In hun advies van 20 maart 2025 vraagt de Minaraad aan de Vlaamse Regering om studiewerk te doen naar welke sectoren in Vlaanderen in aanmerking komen voor de opt-in en om hierbij een grondige, socio-economische impactanalyse met de voor- en nadelen van zo'n opt-in voor die sectoren te doen. Deze nieuwe paragraaf biedt de Vlaamse Regering de mogelijkheid om het toepassingsgebied bepaald in paragraaf 1 van dit artikel uit te breiden naar andere sectoren dan de gebouwensector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren. De Vlaamse Regering kan het toepassingsgebied uitbreiden maar is hier geenszins toe verplicht. Wanneer de Vlaamse Regering het toepassingsgebied zou willen uitbreiden moet er rekening gehouden worden met de impact van deze uitbreiding op de interne markt, mogelijke concurrentievervalsingen, de milieu-integriteit van het emissiehandelssysteem dat krachtens hoofdstuk IVbis van Richtlijn 2003/87/EG is opgezet, en de betrouwbaarheid van het bewakings- en rapporteringssysteem dat met toepassing van het nieuwe hoofdstuk IIIbis. Bepalingen over de gebouwensector, de wegvervoerssector en aanvullende sectoren, ingevoegd door dit voorontwerp van decreet, wordt opgezet. Een eventuele uitbreiding van het toepassingsgebied moet ook steeds voorafgaandelijk voor goedkeuring voorgelegd worden aan de Europese Commissie. Deze nieuwe paragraaf 2 vormt een omzetting van artikel 30undecies van Richtlijn 2003/87/EG.

Het toepassen van een opt-in zou voor de sectoren die hieronder zouden kunnen vallen en de gereglementeerde entiteiten een vermindering in administratieve lasten inhouden. De administratieve lasten ten gevolge van ETS2 komen primair bij de gereglementeerde entiteit te liggen. ETS2 legt immers enkel verplichtingen op aan de gereglementeerde entiteit en niet aan de eindverbruikers van de energie/brandstof. De eindconsumenten in de betrokken sectoren kunnen echter wel een regeldruk ervaren. De gereglementeerde entiteiten moeten immers een onderscheid maken tussen brandstoffen die wel en niet binnen de reikwijdte van ETS2 vallen om correcte emissies te rapporteren en ETS2 kosten al dan niet door te rekenen. In sommige gevallen zullen de eindconsumenten eventuele uitzonderingsgronden moeten kunnen aantonen ten aanzien van de gereglementeerde entiteit, waardoor ook zij regeldruk kunnen ervaren. Indien de gereglementeerde entiteit dit onderscheid vooraf echter niet kan maken, zal hij genooddaakt zijn de ETS2 kosten door te rekenen aan al zijn klanten. Door het toepassen van een opt-in voor een aantal sectoren, wordt de uitvoering vereenvoudigd, omdat er minder uitzonderingsgronden aangetoond zouden moeten worden.

Artikel 7: Er wordt een nieuw artikel 8.3.6/quater ingevoegd om de criteria op te nemen waarmee de bevoegde autoriteit in enkele specifieke gevallen de gereguleerde entiteit dient aan te wijzen. Paragraaf 1, eerste lid bepaalt dat wanneer meerdere natuurlijke of rechtspersonen hoofdelijk gehouden zijn tot de betaling van dezelfde accijns of indien de accijns in meerdere stadia wordt betaald, de Vlaamse Regering de criteria kan bepalen aan de hand waarvan de bevoegde autoriteit de gereguleerde entiteit aanwijst. Het tweede lid bepaalt dat wanneer een brandstof gelijktijdig wordt ingevoerd en uitgeslagen tot verbruik, de bevoegde autoriteit de aangever aanwijst als gereguleerde entiteit. In het derde lid wordt vastgelegd dat wanneer deze aangever een indirecte douanevertegenwoordiger is, de indirecte douanevertegenwoordiger en de natuurlijke persoon of rechtspersoon die hij vertegenwoordigt een schriftelijke overeenkomst kunnen opstellen met betrekking tot de naleving van de ETS2-verplichtingen.

Verder geeft paragraaf 2 van het artikel de Vlaamse Regering de mogelijkheid om criteria vast te leggen voor het aanduiden van de gereguleerde entiteit door de bevoegde autoriteit wanneer de brandstof in kwestie wordt geïmporteerd uit een andere Lidstaat die deel uitmaakt van de Europese Unie of een Lidstaat die deel uitmaakt van de Europese Economische Ruimte.

Tot slot bepaalt paragraaf 3 in het eerste lid dat, in het geval van gemengd verbruik in het kader van landbouwactiviteiten, de titularis van de nummerplaat als gereguleerde entiteit moet worden aangewezen door de bevoegde autoriteit. In afwijking van het eerste lid, wordt bepaald dat de Vlaamse Regering specifieke regels kan vastleggen om de verplichtingen te centraliseren onder de organisatie van het beleidsdomein Werk, Economie, Innovatie, Landbouw en Sociale Economie.

Artikel 10: In de eerste paragraaf, het eerste lid wordt verduidelijkt dat het inleveren van emissierechten enkel van toepassing is op de emissies van CO₂ door de verbranding van brandstoffen die zijn uitgeslagen tot verbruik.

Artikel 13: Er worden hier nog enkele verduidelijkingen ingevoerd. De dienst douane en accijnzen is momenteel bezig met een transitie naar een nieuw systeem. PLDA-AC4 verwijst nog naar het oude systeem en wordt gewijzigd naar AC4-applicatie, de naam van het nieuwe systeem. Bij de gegevens van de geadresseerden wordt verduidelijkt dat voor de identificatie onder andere BTW-nummers zullen opgevraagd worden. Ook wordt de datum van aangifte van de AC4-aangiften en de invoeraangiften opgevraagd. Dit laatste is geen persoonsgegevens, maar wel van belang om de brandstofvolumes te kunnen bepalen.

Artikel 15: Er wordt een nieuw artikel 8.5.3/1 ingevoegd in hoofdstuk V. Sancties van het DABM. Dit nieuw ingevoerde artikel vormt de decretale rechtsgrond voor het opleggen van een administratieve sanctie door de bevoegde autoriteit aan de gereguleerde entiteit wanneer deze laatste niet tijdig beschikt over een goedgekeurd monitoringsplan en/of niet tijdig beschikt over een geverifieerd emissieverslag. Van een gereguleerde entiteit die op de datum van de deadline, aangegeven in het DABM niet beschikt over een goedgekeurd monitoringsplan en/of niet beschikt over een geverifieerd emissieverslag wordt nog steeds verwacht het nodige te doen om uiteindelijk te beschikken over een goedgekeurd monitoringsplan en/of een geverifieerd emissieverslag.

Deze administratieve geldboete wordt ingevoerd om ervoor te zorgen dat de verplichtingen die voortvloeien uit de DABM wordt nageleefd door de gereguleerde entiteiten. Enkel door een correcte rapportering wordt de milieu-integriteit van ETS2 gevrijwaard.

In het decreet wordt de minimale en maximale hoogte van de administratieve geldboete vastgelegd. De minimale hoogte wordt vastgelegd op 5.000 euro en de maximale hoogte wordt vastgelegd op 450.000 euro. Voor het vastleggen van deze bedragen is er aangesloten bij het bestaande emissiehandelssysteem en de geldboetes die zijn opgenomen in artikel 8.5.2 van het DABM. In dit artikel wordt de minimale en maximale hoogte vastgelegd voor de administratieve geldboete die een vliegtuigexploitant moet betalen wanneer hij niet tijdig beschikt over een goedgekeurd monitoringsplan of een geverifieerd emissieverslag.

Verder wordt er voorzien in een delegatie aan de Vlaamse Regering om de nadere regels voor de berekening van de administratieve geldboete te berekenen. Bij het bepalen van de omvang van de administratieve geldboete zal de Vlaamse Regering rekening moeten houden met de volgende twee principes:

- de kosten van niet-naleving moeten groter zijn dan de kosten van naleving (het creëren van de juiste incentive);
- de omvang van de boete moet in verhouding staan tot de inbreuk (het proportionaliteitsbeginsel).

Artikel 16: Artikel 8.5.4 van het DABM wordt uitgebreid zodat het artikel ook de nieuw ingevoerde administratieve geldboete voor het niet tijdig beschikken over een goedgekeurd monitoringsplan of een geverifieerd emissieverslag verder regelt. In dit artikel worden de regels vastgelegd over hoe de betrokkene op de hoogte wordt gebracht van de administratieve geldboete en hoe deze geldboete moet uitbetaald worden.

4. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Veilinginkomsten

Voorliggend voorontwerp van decreet heeft een budgettaire impact voor de Vlaamse Overheid, in de zin dat de veilinginkomsten uit ETS2 gedeeltelijk zullen terugvloeien naar het Vlaamse Gewest.

De omvang van deze veilinginkomsten voor het Vlaamse Gewest kan op dit moment echter nog niet bepaald worden. De prijs van een emissierecht onder ETS2 zal immers worden bepaald door de vrije markt, nl. het samenspel van vraag en aanbod. Het is vandaag nog onduidelijk wat het resultaat van deze prijszetting zal zijn, nu dergelijke veilingen uiteraard nog niet gestart zijn. Bovendien worden Europeesrechtelijk de veilinginkomsten toegewezen aan de lidstaat België, en niet aan de individuele gefedereerde entiteiten. Bijgevolg zal er nog een akkoord afgesloten moeten worden tussen alle gefedereerde entiteiten over de verdeling van de inspanningen (de zgn. *burden sharing agreement*).

De in het kader van de *burden sharing agreement* aan het Vlaamse Gewest toegewezen veilinginkomsten zullen tot slot moeten worden besteed in lijn met de bepalingen daaromtrent in de Richtlijn. De Richtlijn bevat immers regels over hoe de fondsen uit het ETS2 gealloceerd moeten worden.

Impact op de Vlaamse Overheid

Net als bij de lokale besturen (zie verder) zal de omzetting van het ETS2 een budgettaire impact hebben op de Vlaamse Overheid. De Vlaamse Overheid is immers eigenaar van verschillende gebouwen die verwarmd worden door middel van verwarmingssystemen op aardgas. Daarnaast heeft de Vlaamse Overheid ook nog vervoersmiddelen voor vervoer over de weg die gebruik maken van brandstoffen, al heeft de Vlaamse Overheid al grote inspanningen geleverd om zijn wagenpark te elektrificeren.

Dit is het rechtstreekse gevolg van Europese regelgeving. Het Vlaamse Gewest moet de nieuwe ETS-richtlijn correct omzetten en uitvoeren; de Richtlijn voorziet geen algemene of specifieke uitzonderingen voor regionale of nationale overheden. Dergelijke uitzondering zou overigens ook niet stroken met het algemene beleid van de Europese Unie inzake energieverbruik door overheden. In verschillende Richtlijnen wordt er immers voorzien in een leidende rol voor lokale, regionale en nationale overheden (de zgn. *exemplary role of the public sector*). Zo moet de publieke sector jaarlijks

1,9% energie besparen onder de Richtlijn Energie-efficiëntie, en moeten sneller zonnepanelen worden geïnstalleerd in de publieke sector (EPBD).

Zoals hierboven aangegeven is de precieze budgettaire impact van het nieuwe EU ETS2 op de Vlaamse Overheid op dit moment nog niet duidelijk, nu de prijs van een emissierecht zal afhangen van de prijsvorming op de vrije markt.

Om het VEKA in de taken van bevoegde autoriteit te ondersteunen, zal 100.000 euro uit het Energiefonds besteed worden aan een externe ondersteuningsopdracht. De focus van deze opdracht zal liggen op het aanleveren van expertise inzake accijnsregelgeving.

Advies van de Inspectie van Financiën

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd op 19 december 2024. Het begrotingsakkoord werd bekomen op 3 februari 2025.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Voor de omzetting en uitvoering van ETS2 werd al een personeelsuitbreiding goedgekeurd op 31 mei 2024 (VR 2024 3105 DOC.0812/1BIS).

Het voorontwerp van decreet heeft bijgevolg geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het Algemeen Beleid inzake Personeel en Organisatieontwikkeling niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Voorliggend voorontwerp van decreet heeft impact op de lokale en provinciale besturen, in die zin dat ook zij soms brandstoffen verbruiken waarvoor gereguleerde entiteiten emissierechten zullen moeten inleveren (en waar dit dus onder normale omstandigheden zal worden doorgerekend aan het bestuur in kwestie). Zo zal een lokaal bestuur dat zijn gebouwen verwarmd met aardgas een meerkost gereflecteerd zien in de aardgasfactuur. Dit is het rechtstreekse gevolg van Europese regelgeving. Het Vlaamse Gewest moet de nieuwe ETS-richtlijn correct omzetten en uitvoeren; de Richtlijn voorziet geen algemene of specifieke uitzonderingen voor lokale, regionale of nationale overheden.

De budgettaire impact van de invoering van het ETS2 op lokale en provinciale besturen is vandaag onduidelijk, nu de prijs van een emissierecht zal afhangen van de prijsvorming op de vrije markt. Daarnaast is de precieze impact van de invoering van het systeem afhankelijk van lokaal bestuur tot lokaal bestuur (aantal gebouwen in eigendom; in hoeverre in bestaande gebouwen al werd gerenoveerd en/of verwarming geëlektrificeerd; hoe groot het wagenpark is en in hoeverre het al werd geëlektrificeerd; etc.).

5. VERDER TRAJECT

Na de tweede principiële goedkeuring zal het voorontwerp van decreet voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd. Na de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering en de indiening van het ontwerpdecreet in het Vlaamse Parlement volgt de parlementaire behandeling.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar tweede principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft het invoeren van een emissiehandelssysteem voor de bouwsector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies van de Raad van State in te winnen, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State..

De Vlaamse minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd,

Melissa DEPRAETERE

Bijlagen:

1. Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft het invoeren van een emissiehandelssysteem voor de bouwsector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren;
2. Memorie van toelichting.
3. Het advies van de Minaraad d.d. 20 maart 2025.
4. Het advies van de SERV d.d. 3 maart 2025.
5. Het advies van de VTC d.d. 13 maart 2025.
6. Het advies van de VTC d.d. 9 september 2025.