

**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 WEGVERVOERSECTOR EN DE AANVULLENDE SECTOREN**

SAMENVATTING

Dit voorontwerp van decreet zet gedeeltelijk de Europese wetgeving inzake het emissiehandelssysteem voor de gebouwensector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren (het zgn. ETS2) om. Dit emissiehandelssysteem, dat voortvloeit uit Europese regelgeving en deel uitmaakt van het zogenaamde 'Fit for 55'-pakket, heeft als doel het energiegebruik in de gebouwensector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren 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.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

BELEIDSDOMEIN: Omgeving

BELEIDSVELD: Klimaat

B. Inhoud

i) Probleemstelling en omgevingsanalyse

De herziening van de Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie (hierna: de ETS-richtlijn) is onderdeel van het Europese Fit for 55 pakket. Dit pakket geeft invulling aan de Europese klimaatdoelen die streven naar tenminste 55% netto broeikasgasemissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 en netto klimaatneutraliteit tegen 2050, zoals vastgelegd in Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit. Om de aangescherpte reductiedoelstelling tegen 2030 en klimaatneutraliteit tegen 2050 te bereiken, werd het EU-ETS aangepast via een herziening van de ETS-richtlijn.

De gewijzigde ETS-richtlijn introduceert een afzonderlijk nieuw ETS voor emissies van het energetische gebruik van brandstoffen in de sectoren gebouwen, wegvervoer en aanvullende sectoren (hierna: ETS2). Voor het ETS2 worden aparte emissieplafonds vastgesteld en aparte emissierechten geveild, waardoor ook de prijsvorming van ETS1 en ETS2 verschillend zal verlopen. De Europese wetgever benadrukt echter wel dat er

belangrijke parallellen zijn tussen de twee systemen op vlak van onder andere de werkwijze, monitoring, rapportage, verificatie, veiling en handhaving.

Met dit decreet worden de noodzakelijke decretale grondslagen voor een Vlaamse omzetting van het EU ETS2 ingevoerd.

ii) Beleidskader

Vlaams Regeerakkoord 2024 - 2029

"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."

iii) Korte inhoud

Het toepassingsgebied van ETS2 wordt in bijlage III bij de ETS-richtlijn gedefinieerd en moet samen worden gelezen met de definitie van uitslag tot verbruik en de definities van de drie voormelde sectoren. Het gaat concreet om de uitslag tot verbruik van brandstoffen die worden gebruikt voor de verbranding in de gebouwensector, de wegvervoerssector en aanvullende sectoren. Uitslag tot verbruik moet worden begrepen zoals gedefinieerd in artikel 6, §2, van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen. Hierin wordt bepaald dat onder "uitslag tot verbruik" wordt verstaan:

- het onttrekken, met inbegrip van het onregelmatig onttrekken, van accijnsgoederen aan een accijnsschorsingsregeling;
- het voorhanden hebben van accijnsgoederen buiten een accijnsschorsingsregeling wanneer over die goederen geen accijnzen zijn geheven overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het gemeenschapsrecht en de nationale wetgeving;
- de productie, met inbegrip van onregelmatige productie, van accijnsgoederen buiten een accijnsschorsingsregeling;
- de invoer, met inbegrip van onregelmatige invoer, behoudens indien de accijnsgoederen bij invoer onmiddellijk onder een accijnsschorsingsregeling worden geplaatst.

Verder wordt de "gebouwensector" in de ETS-richtlijn, alsook in het voorontwerp van decreet, gedefinieerd als volgt: de emissiebronnen "commercieel institutioneel" (brongecategoriecode 1A4a), "voor bewoning bestemd" (brongecategoriecode 1A4b) alsook "warmtekrachtkoppelingen" (brongecategoriecode 1A1a ii) en "warmtecentrales" (brongecategoriecode 1A1a iii), voor zover zij warmte produceren voor eerstgenoemde categorieën, hetzij rechtstreeks, hetzij via stadsverwarmingsnetten, in overeenstemming met de IPCC-richtsnoeren inzake nationale broeikasgasinventarissen van 2006.

De "wegvervoerssector" wordt in de ETS-richtlijn, alsook in het voorontwerp van decreet, gedefinieerd als volgt: de emissiebron "wegvervoer" (brongecategoriecode 1A3b), met uitzondering van het gebruik van landbouwvoertuigen op verharde wegen, in overeenstemming met de IPCC-richtsnoeren inzake nationale broeikasgasinventarissen van 2006.

Tenslotte worden de "aanvullende sectoren" in de ETS-richtlijn, alsook in het voorontwerp van decreet, gedefinieerd als volgt: de emissiebronnen "bewerkende en verwerkende industrie en bouw" (bronicategoriecode 1A2) en "energie-industrieën" (bronicategoriecode 1A1), met uitzondering van "warmtekrachtkoppelingen" (bronicategoriecode 1A1a ii) en "warmtecentrales" (bronicategoriecode 1A1a iii) die behoren tot de gebouwensector, in overeenstemming met de IPCC-richtsnoeren inzake nationale broeikasgasinventarissen van 2006.

"IPCC" staat voor de Intergouvernementele Werkgroep inzake Klimaatverandering, die richtsnoeren kan vastleggen.

Voor deze sectoren is het niet mogelijk om, zoals bij ETS vaste installaties en luchtvaart wordt gedaan, het punt van regulering vast te stellen op het niveau van de entiteiten die rechtstreeks broeikasgassen uitstoten. Om deze reden werd in de richtlijn gekozen om te kijken naar de uitslag tot verbruik van brandstoffen die worden gebruikt voor verbranding in de gebouwensector, wegvervoerssector en aanvullende sectoren om de gereguleerde entiteit te bepalen. Deze gereguleerde entiteit wordt bijgevolg bepaald aan de hand van Richtlijn (EU) 2020/262, die voorziet in een controlesysteem voor alle hoeveelheden tot verbruik uitgeslagen brandstoffen met het oog op de betaling van accijnzen. Richtlijn (EU) 2020/262 werd in België omgezet door de wet van 22 december 2009 betreffende algemene regeling inzake accijnzen. Om de gereguleerde entiteit te bepalen wordt in de definitie van de gereguleerde entiteit een cascadesysteem uitgewerkt met verwijzingen naar de wet van 22 december 2009.

De gereguleerde entiteiten onder ETS2 moeten vanaf 2025 over een broeikasgasvergunning beschikken en over een monitoringplan om de emissies te bewaken. Het voorontwerp van decreet legt aan de bevoegde autoriteit op om de broeikasgasvergunningen toe te kennen en de monitoringsplannen goed te keuren. De bevoegde autoriteit is het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (hierna: het VEKA) zoals bepaald in artikel 8.1.2, 1° van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: het DABM). Bovendien zal voor het jaar 2024 een rapportering moeten plaatsvinden van historische emissies aan de bevoegde autoriteit. De gereguleerde entiteiten moeten vanaf 2026 aan de bevoegde autoriteit de emissies rapporteren van het voorgaande jaar. De Vlaamse Regering kan verdere regels bepalen voor deze vergunningsplicht, alsook voor de monitoring en rapportering van de emissies en voor de verificatie van die rapporten. Ook kan de Vlaamse Regering voorzien in vereenvoudigde monitorings-, rapportage- en verificatiemaatregelen voor gereguleerde entiteiten waarvan de jaarlijkse emissies die overeenstemmen met de hoeveelheden tot verbruik uitgeslagen brandstoffen minder dan 1.000 ton CO₂-equivalent bedragen conform de in artikel 14, lid 1 van de Richtlijn 2003/87/EG bedoelde uitvoeringshandelingen.

Vanaf 2028 moeten de gereguleerde entiteiten emissierechten inleveren voor emissies van het voorgaande jaar. De Europese Commissie kan de introductie van de verplichting tot inlevering van emissierechten met een jaar uitstellen in geval van uitzonderlijk hoge energieprijzen als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, zoals vermeld in artikel 30duodecies van de ETS-richtlijn. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor overdracht, inlevering, toewijzing en annulering van emissierechten.

Er wordt een decretale rechtsgrond ingeschreven voor de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de bevoegde diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën en het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap. Deze uitwisseling van persoonsgegevens is noodzakelijk voor de identificatie van de gereguleerde entiteiten en het bepalen van de brandstofvolumes.

Tot slot worden de sanctiemechanismen die reeds van toepassing zijn op exploitanten van BKG-installaties en vliegtuigexploitanten wanneer deze niet aan de inleververplichting of

het tijdig indienen van een goedgekeurd monitoringsplan of een geverifieerd emissiejaarverslag voldoen, uitgebreid naar gereguleerde entiteiten.

C. Bevoegdheid van het Vlaamse Gewest

De omzetting van het afzonderlijke EU-ETS voor de gebouwensector, de wegvervoerssector en aanvullende sectoren (ETS2) wordt, net als het ETS vaste installaties, gekoppeld aan de gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu. Artikel 6, §1, II, eerste lid, 1^o, van de BWHI bepaalt namelijk, dat de gewesten bevoegd zijn inzake *"de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van (...) de lucht tegen verontreiniging en aantasting"*. De Europese wetgever heeft de handel in emissierechten bijkomend consequent gekwalificeerd als een milieumaatregel door zich te baseren op artikel 192, lid 1, van het VWEU, en niet als een belastingmaatregel. Er moet immers een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de praktische overwegingen van het emissiehandelssysteem om bij de keuze voor het identificeren van de gereguleerde entiteit verder te bouwen op het systeem voor de implementatie van de accijnsregelgeving enerzijds, en de Europeesrechtelijke rechtsgrondslag anderzijds. De Europese kwalificatie als milieumaatregel maakt het moeilijk om binnen het intra-Belgisch kader te argumenteren dat ETS2 een fiscaal systeem uitmaakt. ETS2 heeft als hoofddoelstelling de CO₂-uitstoot stelselmatig te verminderen en het genereren van inkomsten voor de overheid is hieraan ondergeschikt. Bovendien dient ook te worden opgemerkt dat de Europese wetgever evenzeer expliciet verder bouwt op het bestaande EU-ETS voor vaste installaties, waarvoor de gewesten de bevoegde autoriteit aanstellen, bijvoorbeeld inzake vergunningen, het systeem van monitoring, rapportering en verificatie, de inleverplicht, handhaving en sancties. Er wordt bijgevolg in hoofdorde aangesloten bij de materiële bevoegdheid inzake leefmilieu om de bevoegde autoriteit te bepalen. Pas in ondergeschikte orde moet worden gekeken naar het territoriaal aanknopingspunt op basis waarvan ETS2 verdeeld moet worden tussen de gewestelijke entiteiten. De lokalisatie van emissies die worden gevat door ETS2 is, anders dan bij vaste installaties, niet volledig eenduidig. Brandstofstromen van de gereguleerde entiteit naar de uiteindelijke eindgebruiker kunnen namelijk de gewestgrenzen overschrijden. Om deze reden wordt de vestiging van de accijnsplichtige binnen een bepaald gewest als territoriaal aanknopingspunt gebruikt, aangezien dit de meest rechtszekere en administratief haalbare optie is.

Bovenstaande interpretatie wordt bevestigd door de Raad van State. De Raad concludeert in zijn advies over het (uiteindelijk ingetrokken) ontwerp van decreet tot omzetting van ETS2 in Vlaanderen dat de invoering van ETS2 zich binnen de materieelrechtelijke bevoegdheden van de Gewesten situeert.¹ Ook in zijn advies omtrent de Brusselse ordonnantie tot omzetting van de bepalingen inzake ETS2 bevestigt de Raad nogmaals de materiële bevoegdheid van de Gewesten.² De Raad wijst in beide adviezen evenwel op de noodzaak om afspraken te maken tussen de gefedereerde entiteiten omtrent het territoriale aanknopingspunt van de regeling. In het advies over de Brusselse ordonnantie bevestigt de Raad van State daarbij expliciet dat een Samenwerkingsakkoord niet noodzakelijk is om tot dergelijke afspraken te komen.

Op 28 oktober 2024 werd dan ook, in de schoot van de Nationale Klimaatcommissie (NKC) en in navolging van de adviespraktijk van de Raad van State, een akkoord bereikt tussen de gefedereerde entiteiten over de geografische lokalisatie van gereguleerde entiteiten.³ Daarbij wordt gewerkt met de maatschappelijke zetel en gewoonlijke verblijfplaats van de gereguleerde entiteit als identificerende factor. Deze NKC-beslissing kwalificeert als (formele) afstemming tussen de gefedereerde entiteiten, die dit

¹ Adv.RvS. nr. 75.164/VR/16, randnummer 13.4.

² Adv.RvS. nr. 76.650/1/V., randnummer 6.2.

³ Beslissing van de Nationale Klimaatcommissie van 28 oktober 2024 met betrekking tot de *'Aanpak voor het identificeren van de gereguleerde entiteiten onder ETS2 in België'*.

geografisch criterium zullen hanteren bij het aannemen van omzettingwetgeving binnen de grenzen van hun materiële bevoegdheden.

D. Bevoegdheidsdelegatie

In de volgende artikelen van het voorontwerp van decreet wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering gegeven om verdere uitvoeringsmaatregelen te nemen:

- Artikel 6: De Vlaamse Regering bepaalt de te volgen meldingsprocedure voor de gevallen waarbij de uitslag tot verbruik uitsluitend brandstoffen zijn waarvoor de emissiefactor nul is. De Vlaamse Regering kan bepalen welke stavingsstukken vereist zijn om aan te tonen dat de emissiefactor nul is. De Vlaamse Regering bepaalt de procedure en de benodigde bewijsstukken om te voldoen aan de voorwaarde, vermeld in het nieuw ingevoegde artikel 8.3.6/ter, §1, eerste lid. De Vlaamse Regering kan de ondernemingen, vermeld in artikel 8.3.6/ter, §1, tweede lid, een periodieke rapporteringsverplichting opleggen voor de voorwaarde, vermeld in het eerste lid van dat artikel. De Vlaamse Regering kan, met inachtneming van de impact van de uitbreiding op de interne markt, mogelijke concurrentievervalsingen, de milieu-integriteit van het krachtens hoofdstuk IVbis van Richtlijn 2003/87/EG opgezette emissiehandelssysteem en de betrouwbaarheid van het krachtens hoofdstuk IIIbis, ingevoegd bij artikel 4 van voorliggend voorontwerp van decreet, opgezette bewakings- en rapporteringssysteem, het toepassingsgebied van dit hoofdstuk IIIbis uitbreiden naar andere sectoren dan de gebouwensector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren;
- Artikel 7: In het geval waarin meerdere natuurlijke of rechtspersonen gehouden zijn tot de betaling van dezelfde accijns, of indien de accijns in meerdere stadia wordt betaald, kan de Vlaamse Regering de criteria bepalen aan de hand waarvan de bevoegde autoriteit de gereguleerde entiteit aanwijst. Verder kan de Vlaamse Regering de criteria bepalen aan de hand waarvan de bevoegde autoriteit de gereguleerde entiteit aanwijst wanneer een brandstof wordt ingevoerd vanuit een andere Lidstaat van de Europese Unie of een lidstaat die deel uitmaakt van de Europese Economische Ruimte. In het geval van gemengd gebruik zoals voorzien in artikel 53 van het koninklijk besluit van 28 juni 2015 betreffende de belasting van energieproducten en elektriciteit, en in afwijking van het eerste lid van artikel 7, §3, kan de Vlaamse Regering specifieke regels bepalen om de verplichtingen, vermeld in de artikelen 8.3.6/quinquies, 8.3.6/sexies, 8.3.6/septies en 8.3.6/octies van dit decreet, te centraliseren onder de organisatie van het beleidsdomein Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie, Landbouw en Sociale Economie. Artikel 8: De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels over de monitorings-, rapportage en verificatiemaatregelen die de gereguleerde entiteiten moeten nemen conform artikel 30septies van de Richtlijn 2003/87/EG en de door de Europese Commissie vastgestelde uitvoeringshandelingen van Richtlijn 2003/87/EG. De Vlaamse Regering kan vereenvoudigde monitorings-, rapportage- en verificatiemaatregelen toestaan voor gereguleerde entiteiten waarvan de jaarlijkse emissies die overeenstemmen met de hoeveelheden brandstoffen die tot verbruik uitgeslagen zijn, minder dan 1000 ton CO₂-equivalent bedragen conform de uitvoeringshandelingen, vermeld in artikel 14, lid 1, van Richtlijn 2003/87/EG.;
- Artikel 9: De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden en procedure met betrekking tot de aanvraag, toekenning, inhoud, geldigheid, wijziging, schorsing en opheffing van een broeikasgasvergunning conform artikel 30ter van de Richtlijn 2003/87/EG;

- Artikel 10: De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden en procedure voor de overdracht, inlevering, toewijzing en annulering van emissierechten conform artikel 30sexies van de Richtlijn 2003/87/EG;
- Artikel 11: De Vlaamse Regering kan verplichtingen opleggen aan gereguleerde entiteiten om de noodzakelijke gegevens voor de onderbouwing van het klimaatbeleid en flankerende sociale maatregelen accuraat, volledig en consistent te melden aan de bevoegde autoriteit. De Vlaamse Regering bepaalt de categorie-indeling, de rapporteringstermijn en de rapporteringswijze van die noodzakelijke gegevens;
- Artikel 12: De Vlaamse Regering voorziet in een beroepsmogelijkheid voor de gereguleerde entiteiten tegen alle beslissingen van de bevoegde autoriteit genomen krachtens hoofdstuk IIIBis, ingevoegd bij artikel 4;
- Artikel 13: De Vlaamse Regering kan nadere voorwaarden en modaliteiten bepalen met betrekking tot de gegevensuitwisseling tussen de bevoegde diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën en de bevoegde autoriteit.
- Artikel 15: De Vlaamse Regering bepaalt nadere regels voor de berekening van de administratieve geldboete.

3. Toezicht en handhaving

De sanctiemechanismen die bepalen dat het VEKA een boete kan opleggen aan de exploitant van een BKG-installatie of een vliegtuigexploitant die niet aan de inleververplichting van emissierechten heeft voldaan en aan een vliegtuigexploitant die niet tijdig beschikt over een goedgekeurd monitoringsplan en/of geverifieerd emissieverslag, worden uitgebreid zodat deze sanctiemechanismen ook van toepassing zijn op de gereguleerde entiteiten.

II. TOTSTANDKOMINGSPROCEDURE

II.1. ADVIES VAN DE MINARAAD EN VAN DE SERV

De Minaraad gaf op 20 maart 2025 haar advies dat gaat als bijlage 5.

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 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) impact van ETS2 te verminderen.

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.

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 Oostenrijk⁴. 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.

- De vraag van de Minaraad wordt gevolgd. Er wordt aan het voorgestelde artikel 8.3.6/ter van 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. 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.

II.2. ADVIES VAN DE SERV

De SERV gaf op 3 maart 2025 haar advies dat gaat als bijlage 6.

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.

II.3. ADVIES VAN DE VTC

De VTC gaf op 13 maart 2025 haar advies nr. 2025/012 met betrekking tot het voorgelegde voorontwerp van decreet. 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:

⁴ 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>

- 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 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 Regering⁵. 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.

II.4. ADVIES VAN DE AFDELING WETGEVING VAN DE RAAD VAN STATE

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

ARTIKEL 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

ARTIKEL 2

Dit is de omzettingbepaling. Dit decreet dient tot gedeeltelijke omzetting van de richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023.

ARTIKEL 3

Artikel 8.1.2 van het DABM geeft een lijst van definities die van toepassing zijn op titel VIII.

Door de introductie van het afzonderlijk nieuw ETS2 moeten nieuwe definities worden toegevoegd en enkele bestaande definities aangepast. De definities worden daarbij zo veel mogelijk afgestemd op artikel 3, ae), af) en ag) en op bijlage III bij de ETS-richtlijn.

⁵ VR 2025 1407 DOC.0612

- Er wordt een definitie voor de IPCC-richtsnoeren ingevoerd.
- Er wordt een definitie van monitoringplan ingevoerd. Het monitoringplan is het document dat bedoeld is voor de bewaking van emissies.
- Verder wordt de definitie van emissie aangepast aan de wijzigingen in de richtlijn, zodat ook de emissies van CO₂ ten gevolge van uitslag tot verbruik van brandstoffen die worden gebruikt voor verbranding in de gebouwensector, de wegvervoerssector en aanvullende sectoren, worden gevat en wordt verduidelijkt dat het om de emissies van broeikasgassen door een vliegtuig dat een luchtvaartactiviteit uitoefent, gaat.
- Ook wordt een definitie van eindverbruiker ingevoerd. Deze definitie wordt overgenomen van artikel 3.69 van de MRR⁶, een van de uitvoeringsverordeningen van de ETS-richtlijn. De definitie van eindverbruiker is vooral van belang voor de definitie van gereguleerde entiteit uit de ETS-richtlijn.⁷ De definitie van gereguleerde entiteit sluit de eindverbruikers uit van de definitie van gereguleerde entiteiten, voor zover zij minder dan 1 ton CO₂ uitstoten bij verbruik van brandstoffen. In essentie betekent het samenlezen van deze definities dat gereguleerde entiteiten die brandstoffen uitslaan tot verbruik (waarbij de cascaderegeling blijft gelden) voor eigen verbruik, deze gereguleerde entiteiten worden gezien als gereguleerde entiteiten voor die brandstoffen die worden uitgeslagen voor eigen verbruik, wanneer dit verbruik meer dan 1 ton koolstofdioxide uitstoot. Deze drempel werd ingevoerd uit praktische overwegingen, nu het niet mogelijk is om minder dan één emissierecht in te leveren.

ARTIKEL 4

Er wordt een nieuw hoofdstuk "Bepalingen over de gebouwensector, de wegvervoerssector en aanvullende sectoren" ingevoegd aan titel VIII van het DABM. Aangezien hoofdstuk II de bepalingen over vaste installaties bevat, hoofdstuk III de bepalingen over vliegtuigexploitanten, wordt een hoofdstuk IIIBis ingevoegd. Titel VIII, hoofdstuk IIIBis bevat 8 nieuwe artikelen, die hieronder worden besproken.

ARTIKEL 5

Er wordt een nieuw artikel 8.3.6/bis ingevoegd. Door de introductie van het afzonderlijk nieuw ETS2 moeten nieuwe definities worden toegevoegd. De definities worden daarbij zo veel mogelijk afgestemd op artikel 3, ae), af) en ag) en op bijlage III bij de ETS-richtlijn.

- De wegvervoerssector wordt gedefinieerd aan de hand van IPCC broncategoriecode 1A3b en omvat alle emissies uit verbranding en evaporatie van brandstoffen in voertuigen. Deze IPCC-broncategoriecode omvat voor de rapportering van emissies ook het gebruik van landbouwvoertuigen op verharde wegen, maar deze subcategorie valt voor wat betreft ETS2 niet onder de definitie van wegvervoer. Het offroad gebruik van landbouwvoertuigen valt onder de aparte IPCC broncategoriecode 1A4c inzake landbouw, bosbouw en visserij, en valt dus niet onder deze definitie van wegvervoer.

⁶ Artikel 3.69 Verordening 2018/2066, zoals gewijzigd: *'final consumer' for the purposes of applying the definition of regulated entity, in accordance with Article 3(ae) of Directive 2003/87/EC, in this Regulation, means any natural or legal person that is the consumer of the fuel, whose annual fuel consumption does not exceed 1 tonne of CO₂.*

⁷ Artikel 3.ae ETS-Richtlijn, zoals gewijzigd: *'regulated entity' for the purposes of Chapter IVa means any natural or legal person, except for any final consumer of the fuels, that engages in the activity referred to in Annex III and that falls within one of the following categories [...]:*

- De gebouwensector wordt gedefinieerd aan de hand van IPCC broncategoriecode 1A4a (met name commerciële gebouwen) en 1A4b (residentiële gebouwen). Daaraan worden ook warmtekrachtkoppelingen (WKK) en warmtecentrales toegevoegd (brongecategoriecodes 1A1a ii respectievelijk 1A1a iii) voor het toepassingsgebied van ETS2, maar enkel voor zover zij warmte leveren aan commerciële en residentiële gebouwen.
- Aanvullende sectoren worden gedefinieerd aan de hand van de IPCC broncategoriecodes 1A1 (energie-industrieën) en 1A2 (be- en verwerkende industrie en bouw). Onder de categorie energie-industrie vallen ook WKK's als zij als hoofdactiviteit de productie van warmte en elektriciteit in een WKK hebben voor publieke verkoop. Ook warmtecentrales vallen onder het toepassingsgebied van deze categorie, als zij als hoofdactiviteit de productie van warmte hebben voor verkoop via een pijpleidingennetwerk. De WKK's en warmtecentrales, die onder de gebouwensector vallen, worden uitgesloten van de energie-industrieën in de definitie van aanvullende sectoren.
- Er wordt een definitie van brandstof ingevoerd. Daarbij wordt verwezen naar de Programmawet van 27 december 2004.
- Er wordt een definitie van eindverbruiker ingevoerd. Deze definitie is van belang voor de definitie van gereguleerde entiteit (zie infra).
- Voor de definities van uitslag tot verbruik en gereguleerde entiteit wordt verwezen naar de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen, omdat uitslag tot verbruik hier reeds werd gedefinieerd, alsook een cascadesysteem rond accijnzen werd uitgewerkt, dat cascadesysteem wordt gebruikt voor het bepalen van de gereguleerde entiteit.
- De wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen wordt gedefinieerd als de wet van 22 december 2009.

ARTIKEL 6

Er wordt een nieuw artikel 8.3.6/ter ingevoegd, dat het toepassingsgebied van hoofdstuk IIIbis bepaalt.

Paragraaf 1 van het artikel is een omzetting van artikel 30bis van de ETS-richtlijn, die verwijst naar bijlage III bij dezelfde Richtlijn. Zo wordt bepaald dat hoofdstuk IIIbis van toepassing is op de uitslag voor verbruik van brandstoffen die worden gebruikt voor verbranding in de gebouwensector, de wegvervoerssector en aanvullende sectoren. Om het toepassingsgebied volledig te begrijpen, moet worden gekeken naar de definities van deze drie sectoren alsook de definitie van uitslag tot verbruik en brandstof, die via dit decreet worden opgenomen in artikel 8.1.2 van het DABM.

Het nieuwe artikel 8.3.6/ter bepaalt verder uitdrukkelijk waarop hoofdstuk IIIbis niet van toepassing is. Deze uitzonderingen zijn een omzetting van het eerste lid van bijlage III bij de ETS-richtlijn. Ondernemingen die onder één van de drie uitzonderingscategorieën vallen zijn, met andere woorden, niet gevat door de bepalingen in het ontworpen hoofdstuk IIIbis.

Het kan evenwel voorkomen dat een onderneming initieel niet onder het toepassingsgebied van het ETS2 valt, maar later toch brandstoffen uitslaat tot verbruik die onder het toepassingsgebied vallen. Daarom geeft het voorontwerp van decreet de Vlaamse Regering de mogelijkheid om een periodieke rapporteringsverplichting op te leggen aan ondernemingen die zich beroepen op een van de uitzonderingen. Zo kan de Vlaamse

Regering ondernemingen bijvoorbeeld verplichten om periodiek opnieuw te bevestigen (aan de hand van stavingsstukken) dat de onderneming in kwestie onder één van de uitzonderingen valt.

Het derde lid van paragraaf 1 bepaald dat de Vlaamse Regering de te volgen meldingsprocedure vastlegt voor de uitzonderingsgevallen vermeld in het eerste lid van deze paragraaf, punt 2°. Het gaat om die gevallen met uitsluitend uitslag tot verbruik van brandstoffen waarvoor de emissiefactor nul is, zoals bepaald in artikel 14 van Richtlijn 2003/87/EG. De Vlaamse Regering kan verder bepalen welke stavingsstukken vereist zijn om aan te tonen dat de emissiefactor nul is.

Het laatste lid van paragraaf 1 bepaalt dat onverminderd het toepassingsgebied vermeld in het eerste lid, de bewakings- en rapportageverplichtingen van de gereguleerde entiteiten van toepassing zijn op de emissies van alle brandstoffen uitgeslagen tot verbruik. Concreet betekent dit dat gereguleerde entiteiten ook die emissies moeten bewaken die niet onder het toepassingsgebied van het ETS2 vallen. Zo zal een gereguleerde entiteit die brandstoffen tot verbruik uitslaat in de wegvervoerssector, maar daarnaast ook brandstoffen levert aan landbouwvoertuigen, de emissies gerelateerd aan het verbruik in deze landbouwvoertuigen ook moeten bewaken (zonder daar evenwel emissierechten voor te moeten inleveren).

Paragraaf 2 van het artikel geeft de Vlaamse Regering de bevoegdheid om het toepassingsgebied van dit hoofdstuk aan te vullen met sectoren die nog niet werden opgenomen. De Richtlijn voorziet in de mogelijkheid voor Lidstaten om het toepassingsgebied uit te breiden naar andere sectoren, mits goedkeuring van de Europese Commissie. Lidstaten kunnen dus op eigen initiatief het toepassingsgebied van de Richtlijn uitbreiden, voor zover de Commissie hier akkoord mee gaat.

De Vlaamse Regering kan (maar is daar geenszins toe verplicht) dit toepassingsgebied dan ook uitbreiden met inachtneming van de impact van de uitbreiding op de interne markt, mogelijke concurrentievervalsingen, de milieu-integriteit van het krachtens hoofdstuk IVbis van Richtlijn 2003/87/EG opgezette emissiehandelssysteem en de betrouwbaarheid van het krachtens hoofdstuk IIIbis, ingevoegd bij artikel 4 van het voorliggend voorontwerp van decreet, opgezette bewakings- en rapporteringssysteem. Deze uitbreiding wordt voorafgaandelijk voorgelegd aan de Europese Commissie voor goedkeuring.

Het toepassen van een opt-in zou voor de sectoren die hieronder zouden kunnen vallen en de gereguleerde entiteiten een vermindering in administratieve lasten inhouden. De administratieve lasten ten gevolge van ETS2 komen primair bij de gereguleerde entiteit te liggen. ETS2 legt immers enkel verplichtingen op aan de gereguleerde entiteit en niet aan de eindverbruikers van de energie/brandstof. De eindconsumenten in de betrokken sectoren kunnen echter wel een regeldruk ervaren. De gereguleerde 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 gereguleerde entiteit, waardoor ook zij regeldruk kunnen ervaren. Indien de gereguleerde entiteit dit onderscheid vooraf echter niet kan maken, zal hij genoodzaakt 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. 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 gereglementeerde entiteit aanwijst. Het tweede lid bepaalt dat wanneer een brandstof gelijktijdig wordt ingevoerd en uitgeslagen tot verbruik, als vermeld in artikel 6, §2, d) van de wet van 22 december 2009, de bevoegde autoriteit de aangever, zoals gedefinieerd in artikel 5, punt 15° van Verordening (EU) nr. 952/2013 aanwijst als gereglementeerde 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 modaliteiten van de uitvoering van de verplichtingen van de indirecte douanevertegenwoordiger als gereglementeerde entiteit onder dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten.

Verder geeft paragraaf 2 van het artikel de Vlaamse Regering de mogelijkheid om criteria vast te leggen voor het aanduiden van de gereglementeerde 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 gereglementeerde 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 8

Er wordt een nieuw artikel 8.3.6/quinquies ingevoegd.

Het eerste lid van paragraaf 1 van het artikel bepaalt dat de gereglementeerde entiteit vanaf 2025 elk kalenderjaar de emissies bewaakt die overeenstemmen met de hoeveelheden brandstof die tot verbruik zijn uitgeslagen op basis van een monitoringplan dat is goedgekeurd door de bevoegde autoriteit. De gereglementeerde entiteit rapporteert die emissies in het volgende jaar, te beginnen in 2026, aan de bevoegde autoriteit op basis van een geverifieerd emissiejaarverslag.

Het tweede lid van deze paragraaf stelt dat elke gereglementeerde entiteit die op 1 januari 2025 een activiteit als vermeld in artikel 8.3.6/ter, §1, eerste lid, uitoefent, haar historische emissies voor het jaar 2024 rapporteert.

Paragraaf 2 delegeert, naar analogie met de regels rond ETS1, de nadere regels met betrekking tot de bewakings- en rapportageverplichting en de verificatie van die rapporten aan de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering zal deze nadere regels moeten vaststellen in lijn met de Europese regelgeving ter zake. In de praktijk zijn de uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie rond monitoring en rapportering bijzonder uitgebreid, gedetailleerd en wijzigen deze relatief vaak.⁸ Om te vermijden dat bij elke wijziging van de MRR een decretaal traject moet worden opgestart, wordt er dan ook voor gekozen om de Vlaamse Regering te machtigen de nodige uitvoeringswetgeving aan te nemen. De Vlaamse Regering zal overigens weinig appreciatiemarge hebben in het uitoefenen van deze delegatie door het bestaan van de bijzonder gedetailleerde Europese uitvoeringswetgeving. De Vlaamse Regering bepaalt dan ook de voorwaarden en procedure

⁸ De zgn. MRR-Verordening (*Monitoring and Reporting Regulation*) werd tussen 31 december 2018 en heden al vijf keer aangepast, de laatste keer door Uitvoeringsverordening van de Commissie (EU) 2024/2493 op 23 september 2024. Op korte tot middellange termijn worden er overigens nog wijzigingen aan de MRR-verordening verwacht.

voor de goedkeuring en wijziging van het monitoringplan en voor de verificatie van de rapportering. Het voorontwerp van decreet bepaalt daarbij, om de hierboven beschreven redenen, expliciet dat uitvoeringsregels in overeenstemming zullen moeten zijn met artikel 30septies van de ETS-richtlijn en de door de Europese Commissie vastgestelde uitvoeringshandelingen van de ETS-richtlijn.

Voor gereglementeerde entiteiten waarvan de jaarlijkse emissies die overeenstemmen met de hoeveelheden tot verbruik uitgeslagen brandstoffen minder dan 1.000 ton CO₂-equivalent bedragen, kan de Vlaamse Regering bovendien vereenvoudigde monitorings-, rapportage en verificatiemaatregelen toestaan. Deze bepaling is analoog aan wat is bepaald voor het EU ETS1.

ARTIKEL 9

Er wordt een nieuw artikel 8.3.6/sexies ingevoegd, paragraaf 1 bepaalt dat de gereglementeerde entiteit vanaf 1 januari 2025 voor het uitoefenen van de activiteit bedoeld in artikel 8.3.6/ter, §1, eerste lid, onderworpen is aan de voorafgaande toekenning van een broeikasgasvergunning door de bevoegde autoriteit.

Paragraaf 2, eerste lid, bepaalt dat de Vlaamse Regering de voorwaarden en procedure voor de aanvraag van de broeikasgasvergunning vastlegt. De aanvraag bevat daarbij minstens een beschrijving van:

- 1° de gereglementeerde entiteit, minstens de naam en het adres;
- 2° het type brandstof dat de gereglementeerde entiteit tot verbruik uitslaat en de wijze waarop deze brandstoffen tot verbruik worden uitgeslagen;
- 3° eindgebruik of de eindgebruiken van de tot verbruik uitgeslagen brandstoffen;
- 4° een monitoringplan conform de door de Europese Commissie vastgestelde uitvoeringshandelingen van Richtlijn 2003/87/EG;
- 5° een niet-technische samenvatting van de informatie als vermeld in de punten 1° tot en met 4°.

Het tweede lid van deze paragraaf bepaalt dat de bevoegde autoriteit pas een broeikasgasvergunning kan verlenen wanneer deze ervan overtuigd is dat de gereglementeerde entiteit in staat is om zijn emissies die overeenstemmen met de hoeveelheden tot verbruik uitgeslagen brandstoffen, te bewaken en te rapporteren.

In paragraaf 3 wordt het bepalen van de wijze van toekenning, de inhoud en de geldigheid van de broeikasgasvergunning gedelegeerd naar de Vlaamse Regering. Het voorontwerp van decreet bepaalt daarbij dat de broeikasgasvergunning minstens volgende basisgegevens moet bevatten:

- 1° de naam en het adres van de gereglementeerde entiteit;
- 2° een beschrijving van de wijze waarop de gereglementeerde entiteit de brandstoffen tot verbruik uitslaat;
- 3° een lijst van de brandstoffen die de gereglementeerde entiteit tot verbruik uitslaat;
- 4° een monitoringplan conform de door de Europese Commissie vastgestelde uitvoeringshandelingen van Richtlijn 2003/87/EG;
- 5° de rapportagevereisten conform de door de Europese Commissie vastgestelde uitvoeringshandelingen van Richtlijn 2003/87/EG;
- 6° een verwijzing naar de inleververplichting, vermeld in artikel 8.3.6/sexies.

Ten slotte wordt er in paragraaf 4 een delegatie aan de Vlaamse Regering verleend om de voorwaarden en procedure tot wijziging, schorsing en opheffing van de broeikasgasvergunning vast te leggen.

ARTIKEL 10

Er wordt een nieuw artikel 8.3.6/sexies ingevoegd dat bepaalt dat de gereguleerde entiteit met ingang van 1 januari 2028, voor emissies van CO₂ door de verbranding van brandstoffen die zijn uitgeslagen tot verbruik in 2027, elk jaar een bepaalde hoeveelheid emissierechten moet inleveren. De ingeleverde emissierechten stemmen overeen met de hoeveelheid emissies die de gereguleerde entiteit in het voorgaande kalenderjaar heeft veroorzaakt, vermeerderd met de hoeveelheid emissies die het heeft veroorzaakt in voorgaande jaren en waarvoor nog geen emissierechten waren ingeleverd. Deze emissierechten worden vervolgens geannuleerd.

Het tweede lid bepaalt dat in afwijking van deze regel de inleververplichting start met ingang van 1 januari 2029 in geval van uitzonderlijk hoge energieprijzen wanneer de Europese Commissie dit uiterlijk op 15 juli 2026 bekend maakt en publiceert in het Publicatieblad van de Europese Unie. Artikel 30duodecies van de ETS-richtlijn bepaalt immers dat de Europese Commissie onder bepaalde voorwaarden kan beslissen tot een tijdelijk uitstel van de invoering van emissiehandel onder ETS2.

De tweede paragraaf van het artikel stelt dat de Vlaamse Regering de regels voor overdracht, inlevering, toewijzing en annulering van emissierechten bepaalt in overeenstemming met de Richtlijn 2003/87/EG. De Vlaamse Regering moet hierbij rekening houden met hetgeen bepaald in artikel 30sexies van de Richtlijn.

ARTIKEL 11

Artikel 8.3.6/octies voorziet in een omzetting van artikel 30septies, derde lid, van de ETS-richtlijn. Dit artikel van de ETS-richtlijn legt de verplichting op aan gereguleerde entiteiten om elk jaar verslag uit te brengen over het gemiddelde aandeel van de kosten in verband met de inlevering van emissierechten die ze het voorgaande jaar aan de consumenten hebben doorgerekend. Daarnaast zal de Vlaamse Regering, op grond van het nieuwe artikel 8.3.6/octies, de nodige gegevens moeten opvragen voor de uitvoering van de verplichtingen in artikel 30quinquies.

ARTIKEL 12

Er wordt een nieuw artikel 8.3.6/novies ingevoegd. Dit nieuwe artikel voorziet in de decretale rechtsgrond voor een beroepsmogelijkheid tegen de beslissingen genomen door de bevoegde autoriteit krachtens hoofdstuk IIbis, ingevoegd bij artikel 4. De gereguleerde entiteit kan beroep instellen bij de minister, bevoegd voor het klimaat, tegen deze beslissingen van de bevoegde autoriteit. Tegen bezwarende beslissingen van de bevoegde autoriteit is er dus principieel een beroep mogelijk bij de minister.

Het artikel voorziet verder in een verplichting voor de Vlaamse Regering om de voorwaarden en de procedure voor een dergelijk beroep vast te leggen.

ARTIKEL 13

Dit artikel voorziet in de decretale rechtsgrond voor de uitwisseling van gegevens, persoonsgegevens en categorieën van persoonsgegevens tussen de bevoegde diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën en het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap. Vooraleer in te gaan op de specifieke vereisten van de AVG, moet worden benadrukt dat de invoering van voorliggende rechtsgrond voor de verwerking van gegevens noodzakelijk is voor de implementatie van het EU ETS2. Zoals eerder aangegeven werden reeds regelgevende initiatieven genomen ter omzetting en implementatie van het ETS2, nl. het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2024. De verwerking van persoonsgegevens, zoals geregeld door het voorliggen voorontwerp van decreet, kan niet los worden gezien van de implementatie van het EU ETS2 en de daartoe reeds genomen (en toekomstige) initiatieven.

Rechtvaardigingsgrond

De rechtvaardigingsgrond voor de verwerking van de gegevens is artikel 6, lid 1, e) AVG, nl. een taak van algemeen belang. 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

Deze (persoons)gegevensuitwisseling is noodzakelijk om de gereguleerde entiteit te identificeren en de brandstofvolumes te bepalen. Om de gereguleerde entiteit te identificeren wordt verwezen naar de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen.

Volgende gegevens moeten jaarlijks bezorgd worden aan het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap:

- het rapport van alle ingediende en gevalideerde AC4-aangiften voor de inverbruikstelling van energieproducten uit de AC4-applicatie van het voorgaande jaar, met uitzondering van geannuleerde aangiften;
- het rapport van alle ingediende en gevalideerde invoeraangiften voor een gelijktijdige aangifte voor het vrije verkeer en tot verbruik van energieproducten uit PLDA van het voorgaande jaar, met uitzondering van geannuleerde aangiften;
- en het rapport van alle vergunningshouders gecertificeerde geadresseerden en tijdelijk gecertificeerde geadresseerden uit de SEED-data van het voorgaande jaar.

Verwerkingsverantwoordelijke

De verwerkingsverantwoordelijke is de bevoegde autoriteit.

Minimale gegevensverwerking

De categorieën betrokkenen, categorieën gegevens en de personen die toegang krijgen tot de gegevens blijken duidelijk uit de decretale grondslag en uit bovenstaande 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.

ARTIKEL 14

Artikel 8.5.1 van het DABM bepaalt dat het VEKA een boete kan opleggen aan de exploitant van een BKG-installatie of vliegtuigexploitant voor elke ton CO₂-equivalent die werd uitgestoten en waarvoor geen emissierechten werden ingeleverd. Om dit sanctiemechanisme ook van toepassing te verklaren op gereguleerde entiteiten die niet aan de inleververplichting hebben voldaan, wordt het artikel in die zin gewijzigd. Zo wordt de gereguleerde entiteit toegevoegd, alsook het artikel dat de jaarlijkse inleververplichting voor deze entiteiten bevat. Deze verplichting zit in het nieuwe artikel 8.3.6/septies. Dit artikel is een omzetting van artikel 30octies van de ETS-richtlijn.

Hetzelfde wordt gedaan in het vierde lid van artikel 8.5.1 van het DABM dat bepaalt dat de Vlaamse Regering maatregelen neemt om de publicatie te verzekeren van de namen van de exploitanten of vliegtuigexploitanten die onvoldoende emissierechten inleverden. In dit vierde lid worden daarom ook gereguleerde entiteiten, alsook de verplichtingen vervat in het nieuwe artikel 8.3.6/septies van het DABM opgenomen. Dit is een omzetting van artikel 30octies van de ETS-richtlijn.

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 het geverifieerd emissieverslag niet tijdig heeft ingediend. Van een gereguleerde entiteit die op de datum van de deadline, aangegeven in het DABM, niet beschikt over een goedgekeurd monitoringsplan en/of het geverifieerd emissieverslag niet heeft ingediend, wordt nog steeds verwacht het nodige te doen om uiteindelijk te beschikken over een goedgekeurd monitoringsplan en/of een geverifieerd emissieverslag in te dienen.

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 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 8.5.4 van het DABM worden de regels vastgelegd over hoe de betrokkene op de hoogte wordt gebracht van de administratieve geldboete en hoe deze geldboete moet uitbetaald worden.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

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

Melissa DEPRAETERE