

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 gebouwensector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren
- Principiële goedkeuring

Samenvatting

Met dit ontwerp van decreet wordt de decretale grondslag gecreëerd voor de omzetting van het emissiehandelssysteem voor de gebouwensector, 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 gebouwensector en de wegvervoerssector te vergroenen door middel van een systeem van koolstofbeprijzing.

Met voorliggend ontwerp 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.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

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” (brongecategoriecode 1A2) en “energie-industrieën” (brongecategoriecode 1A1), met uitzondering van “warmtekrachtkoppelingen” (brongecategoriecode 1A1a ii) en “warmtecentrales” (brongecategoriecode 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. Bovendien zal voor het jaar 2024 een rapportering moeten plaatsvinden van historische emissies. De gereguleerde entiteiten moeten vanaf 2026 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 30 duodecies 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 wordt het sanctiemechanisme dat reeds van toepassing is op exploitanten van BKG-installaties en vliegtuigexploitanten wanneer deze niet aan de inleververplichting voldoen, uitgebreid naar gereguleerde entiteiten.

iv) Bevoegdheid van het Vlaamse Gewest

De omzetting van het afzonderlijke EU-ETS voor de gebouwensector, 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 hoofddoelstelling 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. Het bepalen van dit territoriale aanknopingspunt gebeurde in ondergeschikte orde en heeft bijgevolg enkel een praktisch doel. Het heeft echter geen enkele invloed op de bevoegdheidsverdeling binnen België. Voor het bepalen van de vestigingsplaats van de accijnsplichtige zal een vlotte informatiedoorstroming voor de uitwisseling van gegevens van de federale overheid naar de gewesten nodig zijn en indien nodig zal hiervoor een Protocol worden afgesloten. Dit heeft echter geen enkele invloed op de bevoegdheidsverdeling binnen België, waarbij de omzetting van ETS2 wordt gekoppeld aan de gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu.

Bovenstaande interpretatie wordt bevestigd door de Raad van State. De Raad concludeert in zijn advies over het (uiteindelijk ingetrokken) Verzameldecreet VI 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

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

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

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

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor de artikelsgewijze bespreking wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorliggend voorontwerp van decreet. De memorie van toelichting is toegevoegd in de bijlagen bij deze nota.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Veilinginkomsten

Voorliggend ontwerp 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.

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'.

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 verkregen en gaat als bijlage 3. In wat volgt wordt dit advies besproken.

- **Wettigheid en regelmatigheid.** De Inspectie van Financiën geeft geen opmerkingen betreffende het voorontwerp van decreet. De Inspectie van Financiën merkt op dat de beslissing van de Nationale Klimaatcommissie van 28 oktober 2024⁴ waarnaar verwezen wordt een ontwerpdocument is. Dergelijke beslissing dient op niveau van de interfederale samenwerkingsakkoorden te worden vastgelegd. Voorts wordt opgemerkt dat een geografische lokalisatie op basis van de “maatschappelijke zetel en gewoonlijke verblijfplaats” niet duidelijk is.

Aan deze opmerking wordt geen gevolg gegeven. In het advies van de Raad van State van 28 maart 2024⁵ over het voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest en in het advies van de Raad van 13 augustus 2024⁶ over het voorontwerp van ordonnantie van het Brussel Hoofdstedelijk Gewest inzake de decretale omzetting van ETS2 stelt de Raad van State dat de federale loyaliteit vereist dat minstens de definitie van het begrip “gereguleerde entiteit” in onderling overleg wordt aangenomen door de gewesten. De Raad van State stelt in haar beide adviezen dat een samenwerkingsakkoord niet noodzakelijk is. Indien de definitie van “gereguleerde entiteit” en het vastleggen van een geografische lokalisatie na onderlinge afstemming tussen de gewesten wordt vastgelegd, stelt de Raad van State dat de geografische lokalisatie in de tekst van het voorontwerp zelf tot uiting dient te komen. In artikel 3, 6° van het voorliggende voorontwerp van decreet wordt in de definitie van de gereguleerde entiteit “de maatschappelijke zetel of gewoonlijke verblijfplaats” van de natuurlijke of rechtspersoon ingeschreven als het geografische lokalisatiecriterium, dit overeenkomstig de beslissing van de Nationale Klimaatcommissie van 28 oktober 2024.

In haar recent advies van 16 december 2024⁷ stelt de Raad dat in het licht van het grondwettelijk beginsel van de federale loyaliteit kan aangehaald worden dat uit de

⁴ 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’.

⁵ Adv.RvS. nr. 75.164/VR/16, randnummer 15.

⁶ Adv.RvS. nr. 76.650/1/V, randnummer 6.4.

⁷ Adv.RvS. nr. 77.218/16, randnummer 7.

beslissing van de Nationale Klimaatcommissie van 28 oktober 2024 kan afgeleid worden dat het overleg heeft plaatsgevonden teneinde de definitie van het begrip “gereguleerde entiteit” door de gewesten te laten aannemen en elke situatie door één enkele gewestwetgever wordt geregeld. De Raad stelt in zijn advies dus zelf vast dat de voorwaarden, naar voor geschoven in zijn adviespraktijk, vervuld zijn.

De Inspectie van Financiën stelt dat een geografische lokalisatie op basis van de “maatschappelijke zetel en gewoonlijke verblijfplaats” niet duidelijk is. Ze geeft als voorbeeld de situatie dat voor een betrokken rechtspersoon de maatschappelijke zetel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ligt, maar hun vestiging in een van de andere deelstaten. In het gegeven voorbeeld van de Inspectie van Financiën zal deze betrokken rechtspersoon onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen, aangezien hun maatschappelijke zetel in dit gewest ligt. Daarnaast refereert de Inspectie naar een onduidelijkheid voor die instellingen die een maatschappelijke zetel in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben, maar die afhangen van de federale overheid. Het is niet volledig duidelijk wat de Inspectie hier mee bedoelt: gereguleerde entiteiten zijn ondernemingen die brandstoffen tot verbruik uitslaan, veelal commerciële rechtspersonen die geen rechtstreekse (organieke) band hebben met de federale overheid. Zelfs mochten deze ondernemingen afhangen van de overheid, dan nog is de situatie duidelijk: er wordt immers gekeken naar het Gewest waarin de rechtspersoon zijn maatschappelijke zetel heeft. Zo kunnen de emissies ten allen tijde geografisch worden gelokaliseerd.

- **Doelmatigheid en budgettaire weerslag. Het dossier beïnvloedt de ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse overheid.** De Inspectie van Financiën stelt dat de omvang en (mogelijke) impact op de aardgasfacturen van de lokale en provinciale besturen en op de aardgasfacturen van de inwoners van Vlaanderen verder becijferd en uitgelegd dient te worden. De Inspectie van Financiën maakt de analogie met de problematiek bij elektriciteit waarbij de kosten van distributie (en aanverwante investeringen) konden verrekend worden in de prijs welke aan de gebruikers kon worden doorgerekend, geen aftoetsing en/of beperking kent. Vanuit doelmatigheid dient de vraag te worden gesteld of niet ten minste een duidelijk financieel kader dient afgesproken te worden om te komen tot het doorrekenen van kosten aan de eindgebruikers. De Inspectie verwijst daarbij bijvoorbeeld naar besparingen op eigen uitgaven, buitenlandse investeringen en/of uitkeringen van dividenden.

Aan deze opmerking wordt geen gevolg gegeven. In 2027 zullen er voor de eerste keer emissierechten moeten ingeleverd worden. De prijs per uitgestoten ton CO₂ zal dan door de markt bepaald worden. Aangezien de prijs van emissierechten pas in 2027 zal vastgelegd worden door middel van de marktwerking, is het nu nog niet mogelijk om al een concrete becijfering te geven van de omvang en (mogelijke) impact. Deze onzekerheid vloeit voort uit de aard van het op Europees niveau gekozen instrument.

De prijs welke aan de eindgebruikers zal worden doorgerekend kent wel degelijk een aftoetsing en beperking. Artikel 30septies, lid 3 van de ETS-Richtlijn legt aan gereguleerde entiteiten de verplichting op om vanaf 1 januari 2028, uiterlijk op 30 april van elk jaar tot en met 2030 verslag uit te brengen over het gemiddelde aandeel van de kosten in verband met de inlevering van emissierechten uit hoofde van dit hoofdstuk die zij het voorgaande jaar aan de consumenten heeft doorgerekend. De Europese Commissie beoordeelt deze ingediende verslagen en gaat na of er geen ondeugdelijke praktijken plaatsvinden. De gereguleerde entiteiten mogen in geen geval excessieve winst maken op de doorrekening van de kosten. Artikel 30septies, lid 3 van de ETS-richtlijn wordt omgezet in artikel 9 van het voorliggende voorontwerp van decreet.

Overigens is de analogie met de elektriciteitssector niet volledig duidelijk. De Inspectie lijkt te refereren naar de impact van ontwikkelings- en investeringsplannen (en de bijhorende investeringen) op de distributie- en transmissienettarieven. Het ETS2 is evenwel een emissiehandelssysteem, en staat volledig los van distributie- of transmissienettarieven. Het ETS2 zal indirect een impact hebben op het distributie- en transmissienet (nu het prijssignaal van het ETS2 meer mensen en bedrijven richting elektriciteit zal bewegen), maar het prijssignaal zelf staat volledig los van de distributie- en transmissienettarieven.

- **Tot slot stelt de Inspectie vast dat er geen weerslag** is op de financiën van de lokale besturen, noch op het personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de ontvangsten, de investeringen of de schuld en dat er geen opmaak van een RIA vereist is.

Het begrotingsakkoord werd bekomen op 3 februari 2025 en gaat als bijlage 4.

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 ontwerp 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 ontwerp 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.).

4. VERDER TRAJECT

Het ontwerpdecreet zal voor advies worden voorgelegd aan de SERV, de Minaraad en de VTC met het verzoek hun advies te verstrekken binnen een termijn van dertig dagen.

Na de tweede principiële goedkeuring zal het ontwerpdecreet voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd. Na de definitieve goedkeuring volgt de parlementaire behandeling.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar 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 gebouwensector, 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 in te winnen van de Minaraad, de SERV en de VTC met het verzoek hun advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen.

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 gebouwensector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren;
2. Memorie van toelichting.
3. Het advies van de Inspectie van Financiën d.d. 19 december 2024.
4. Begrotingsakkoord d.d. 3 december 2025.