



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.562/1
van 28 september 2026

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van
5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid,
wat betreft vliegtuigexploitanten’

Op 10 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft vliegtuigexploitanten’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 september 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 september 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voorontwerp van decreet strekt vooreerst tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2023/958 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ‘tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG wat betreft de bijdrage van de luchtvaart aan de emissiereductiedoelstelling van de Unie voor de hele economie en de passende toepassing van een wereldwijde marktgebaseerde maatregel’ en van richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ‘tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor handel in broeikasgasemissierechten’ (artikel 2 van het voorontwerp).

Het voorontwerp strekt er ook toe de bepalingen over vliegtuigexploitanten in het DABM² in overeenstemming te brengen met het samenwerkingsakkoord van 4 april 2024 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende het opnemen van luchtvaartactiviteiten in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap overeenkomstig Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap’³ (de artikelen 3 tot 15).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3, 5°

3.1. Artikel 3, 5° van het voorontwerp voegt in artikel 8.1.2 van het DABM een nieuw punt 7°/0 in met een uit de gedelegeerde verordening (EU) 2025/723 overgenomen⁴ definitie van

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

³ Instemming aan dat samenwerkingsakkoord is verleend bij Vlaams decreet van 4 april 2025, Brusselse ordonnantie van 12 juni 2025, wet van 17 juli 2025 en Waals decreet van 23 oktober 2025.

⁴ Artikel 2, punt 2), van de gedelegeerde verordening (EU) 2025/723 van de Commissie van 6 februari 2025 ‘tot aanvulling van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad door gedetailleerde regels vast te stellen voor de jaarlijkse berekening van prijsverschillen tussen in aanmerking komende vliegtuigbrandstoffen en fossiele

‘in aanmerking komende vliegtuigbrandstof’ als ‘brandstoftypen die conform artikel 3^{quater}, lid 6, van richtlijn 2003/87/EG in aanmerking komen voor steun’.

In beginsel miskent een dergelijke regelgeving door verwijzing het bijzondere rechtskarakter van de richtlijn als Unierechtelijk regelgevingsinstrument. Uit de kenmerken van een EU-richtlijn volgt dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

De omzetting door verwijzing naar een richtlijn is evenwel de enig mogelijke omzettingstechniek wanneer bij de omzetting moet worden verwezen naar de omzetting van de richtlijn in de overige lidstaten van de Europese Unie.

Om dezelfde reden lijkt een internrechtelijke verwijzing naar een door een andere bepaling omgezette richtlijn(bepaling) te moeten worden aanvaard als die verwijzing het gevolg is van een verwijzing in de om te zetten richtlijn die niet op een andere wijze kan worden omgezet dan door te verwijzen naar alle omzettingsbepalingen die de andere lidstaten hebben uitgevaardigd.

3.2. Op de vraag waarom niet naar de internrechtelijke omzettingsbepaling voor dat artikel 3^{quater}, lid 6, van richtlijn 2003/87/EG wordt verwezen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 3^{quater}, lid 6 van Richtlijn 2003/87/EG werd omgezet via artikel 8.3.4bis van het DABM. In artikel 3^{quater}, lid 6 van die Richtlijn staat: ‘... het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen en andere vliegtuigbrandstoffen die niet van fossiele brandstoffen zijn afgeleid, die in een verordening inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer geïdentificeerd zijn als meetellend voor het bereiken van het minimumaandeel aan duurzame vliegtuigbrandstoffen ...’. Deze verordening betreft Verordening (EU) 2023/2405 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 inzake het waarborgen van een gelijk speelveld voor duurzaam luchtvervoer.

Artikel 1 van deze Verordening bepaalt dat duurzame luchtvaartbrandstoffen bestaan uit synthetische luchtvaartbrandstoffen, biobrandstoffen voor de luchtvaart of brandstoffen op basis van hergebruikte koolstof.”

3.3. Tenzij een verwijzing naar deze richtlijn(bepaling) noodzakelijk zou zijn (opmerking 3.1) wat de Raad van State niet meteen ziet, dient deze verwijzing vervangen te worden door een eigen definitie van “in aanmerking komende vliegtuigbrandstof” die overeenstemt met de definitie van het begrip in de gedelegeerde verordening (EU) 2025/723 en de interne omzetting zal vormen van dat aspect van artikel 3^{quater}, lid 6, van richtlijn 2003/87/EG.

Artikel 6 – ontworpen artikel 8.3.3bis, § 1, eerste lid, 1°

4. Gevraagd naar een verantwoording voor de enkele uitzondering in de tekst van “vluchten naar luchtvaartterreinen in het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland” en niet, in

kerosine en voor de toewijzing van emissierechten voor het gebruik van in aanmerking komen de vliegtuigbrandstoffen in het kader van het EU-ETS’.

tegenspraak met de memorie van toelichting, van “vluchten van luchtvaartterreinen in het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland”, antwoordde de gemachtigde:

“Vluchten vanuit de EER naar het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland vallen binnen het toepassingsgebied. Vluchten vanuit het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland naar de EER zijn uitgesloten van het toepassingsgebied.

Terecht wordt opgemerkt dat de memorie van toelichting hiermee niet in overeenstemming is. De woorden ‘van en’ dienen dan ook uit de betrokken passage van de memorie van toelichting te worden geschrapt.”

In de memorie van toelichting dient naast deze tekstuele aanpassing ook de reden van die uitzondering te worden toegelicht.

Artikel 8 – ontworpen artikel 8.3.3^{quiquies}

5. Gevraagd waarom in het ontworpen artikel 8.3.3^{quiquies}, § 2, van het DABM aan de bevoegde autoriteit verplichtingen oplegt die uiterlijk op 30 november 2024 moe(s)ten zijn vervuld, antwoordde de gemachtigde:

“Hoewel de in de bepaling vermelde datum reeds is verstreken, wordt de passage behouden met het oog op een volledige en correcte omzetting. Het feit dat de betrokken termijn is verstreken, betekent op zichzelf niet dat de desbetreffende richtlijnbeepaling achterwege kan worden gelaten bij de omzetting.”

Het verdient aanbeveling dit te verduidelijken in de memorie van toelichting.

6. Gevraagd waarom niet wordt verwezen naar de uitvoeringshandeling die op grond van artikel 12, lid 8, van richtlijn 2003/87/EG werd vastgesteld⁵, antwoordde de gemachtigde:

“Omdat deze uitvoeringshandeling jaarlijks wordt genomen, wordt in het DABM geen expliciete verwijzing naar deze handeling opgenomen. Op die manier blijft het DABM toekomstbestendig.”

Het verdient aanbeveling dit te verduidelijken in de memorie van toelichting.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

⁵ Uit de memorie van toelichting blijkt dat de uitvoeringsverordening (EU) 2024/1879 van de Commissie van 9 juli 2024 ‘tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de berekening van compensatievereisten ten behoeve van Corsia’ te zijn.