

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat vliegtuigexploitanten betreft
 - Principiële goedkeuring met het oog op adviesvraag SERV en Minaraad

Samenvatting

Met dit voorontwerp van decreet wordt de gedeeltelijke omzetting beoogd van richtlijn (EU) 2023/958 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, die wijzigingen aanbrengen in richtlijn 2003/87/EG en richtlijn (EU) 2023/959 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 de handel in broeikasgasemissierechten.

Het voorontwerp van decreet brengt tevens de diverse bepalingen over vliegtuigexploitanten in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid in overeenstemming 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.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Omgeving

Beleidsveld: Klimaat

Inhoudelijk structuurelement (ISE) KLIMAAT en kadert binnen volgende doelstellingen van de beleidsnota Energie en Klimaat 2024-2029:

- Strategische doelstelling 2: Bijdragen aan de realisatie van de energie- en klimaatambities in alle sectoren
- Operationele doelstelling 2.1: Zorgen voor een gecoördineerde en correcte omzetting van de vernieuwde Europese energie- en klimaatregelgeving (in kader van Fit for 55 en daarmee gerelateerde regelgeving)

Voorliggend voorontwerp van decreet is ook opgenomen in het “overzicht beleids- en regelgevingsinitiatieven” die als bijlage 1 gaat bij de beleidsnota energie en klimaat 2024-2029.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het wetgevingstechnisch en taaladvies nr. 2026/62 werd op 18 maart 2026 verkregen.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 20 maart 2026 verkregen.

Het akkoord van de minister van begroting werd op 20 april 2026 verkregen.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

A.1. Achtergrond

De klimaatimpact van de luchtvaartsector en de noodzaak tot bijsturing

De luchtvaartsector is verantwoordelijk voor 2 tot 3% van de wereldwijde CO₂-uitstoot, maar het totale klimateffect van de sector is minstens twee keer zo groot als het effect van CO₂ alleen. Binnen de transportsector draagt luchtvaart, na het wegvervoer, het meest bij aan klimaatverandering. Gezien de aanzienlijke impact op het klimaat is het essentieel dat ook de luchtvaartsector een actieve bijdrage levert aan de klimaatdoelstellingen zoals vastgelegd in de Overeenkomst van Parijs, waarin alle sectoren worden aangespoord hun broeikasgasemissies te verminderen om de stijging van de gemiddelde temperatuur onder 2 °C te houden, met een streefdoel van 1,5 °C.

De Intergouvernementele Werkgroep inzake Klimaatverandering heeft in haar verslag van 4 april 2022, getiteld “*Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*”, opgemerkt dat internationale sectorale doelstellingen een significante achterstand lopen bij wat nodig is om de temperatuurdoelstelling op lange termijn van de Overeenkomst van Parijs te halen, waardoor aanvullende Europese maatregelen noodzakelijk zijn.

Het bestaand Europees wetgevend kader en de recente richtlijnwijzigingen inzake het EU-ETS

Het Europese handelssysteem voor emissierechten werd oorspronkelijk ingevoerd bij richtlijn 2003/87/EG¹ (ETS-richtlijn) om broeikasgasemissies op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen. Door Richtlijn 2008/101/EG² van het Europees Parlement en de Raad werden luchtvaartactiviteiten opgenomen in het EU-ETS.

Richtlijn (EU) 2023/958 brengt noodzakelijke wijzigingen aan het EU-ETS voor de luchtvaartsector. Deze aanpassingen zijn nodig zodat het EU-ETS kan bijdragen aan het behalen van de Uniedoelstellingen: het terugdringen van de netto broeikasgasemissies met ten minste 55% tegen 2030 tegenover 1990, het bereiken van klimaatneutraliteit op Europees niveau in ten laatste 2050 en het bereiken van negatieve emissies daarna, zoals vastgesteld in artikel 2, lid 1, van Verordening (EU) 2021/1119³ (Europese klimaatwet). Deze wijzigingen zijn er ook op gericht om de bijdragen van de Unie uit de Overeenkomst van Parijs toe te passen op de luchtvaartsector.

A.2. Beknopte inhoud

De wijzigingen in de Europese regelgeving hebben voornamelijk betrekking op de punten die hieronder worden toegelicht:

Verderzetten van de huidige beperking van het toepassingsgebied van het EU-ETS voor de luchtvaart tot 2026

Om een gelijke behandeling van luchtvaartroutes te garanderen, blijft het EU-ETS voor de luchtvaart voorlopig beperkt tot vluchten binnen de Europees Economische Ruimte (EER), evenals naar Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk. Vluchten van en naar derde landen die CORSIA niet toepassen, worden tijdelijk vrijgesteld van verplichtingen inzake het inleveren van emissierechten of het annuleren van eenheden. Deze vrijstelling geldt uitsluitend voor emissies tot en met 31 december 2026 en heeft tot doel de volledige invoering van CORSIA vanaf 2027 te ondersteunen.

De Europese Unie heeft deze beperking van het toepassingsgebied al meermaals tijdelijk verlengd om de internationale onderhandelingen binnen de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) te bevorderen en om gelijke concurrentievoorwaarden te behouden voor luchtvaartmaatschappijen, ongeacht hun vestiging. De huidige afwijking, die de verplichtingen beperkt tot vluchten binnen de EER, wordt verlengd tot eind 2026 om de praktische uitvoering en effectiviteit van CORSIA te kunnen beoordelen. Dit wordt beschouwd als de laatste tijdelijke uitzondering.

Uiterlijk 1 juli 2026 zal de Europese Commissie een evaluatie van CORSIA uitvoeren. Als op de Algemene Vergadering van ICAO tegen eind 2025 CORSIA onvoldoende is aangescherpt in lijn met het wereldwijde ambitieuze lange termijnstreefdoel (*Long Term Aspirational Goal*, LTAG), of als landen die deelnemen aan CORSIA op basis van de meest recente gegevens minder dan 70% van de emissies van de internationale luchtvaart vertegenwoordigen, dan moet de Commissie een voorstel doen om het toepassingsgebied van het EU-ETS vanaf 2027 uit te breiden naar alle vluchten die vertrekken uit de EER. Daarbij moeten vliegtuigexploitanten eventuele kosten van CORSIA in mindering kunnen brengen op de kosten voor het EU-ETS om dubbele heffingen te voorkomen. Als een derde land vanaf 2027 CORSIA niet toepast, moet het EU-ETS ook van toepassing zijn op de emissies van vluchten die naar dat derde land vertrekken.

Afbouw van de kosteloze toewijzing van emissierechten aan vliegtuigexploitanten

¹ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad.

² 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 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, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (Europese klimaatwet).

De kosteloze toewijzing van emissierechten aan vliegtuigexploitanten wordt herzien om beter aan te sluiten bij de gewijzigde reikwijdte en doelstellingen van het EU-ETS. De totale hoeveelheid emissierechten voor de luchtvaart moet worden geconsolideerd op het toewijzingsniveau voor vluchten waarvoor conform de ETS-richtlijn emissierechten moeten worden ingeleverd. Voor 2024 wordt de toewijzing gebaseerd op de totale toewijzing aan actieve vliegtuigexploitanten in 2023, verminderd met de lineaire reductiefactor en verhoogd om nieuwe routes te omvatten die in 2023 niet onder het EU-ETS vielen maar wel vanaf 2024.

Tegelijkertijd wordt het aandeel van geveilde emissierechten structureel verhoogd omdat luchtvaartmaatschappijen de toegenomen kosten van CO₂ kunnen doorberekenen. De kosteloze toewijzing wordt in 2024 en 2025 geleidelijk afgebouwd en vanaf 2026 wordt een volledige veiling doorgevoerd.

Om de decarbonisatie van de luchtvaart te bevorderen, voorziet het EU-ETS daarnaast in gerichte ondersteuning voor het gebruik van duurzame vliegtuigbrandstoffen. Voor de periode van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2030 worden 20 miljoen emissierechten gereserveerd ter ondersteuning van vliegtuigexploitanten die duurzame vliegtuigbrandstoffen inzetten, met het oog op het gedeeltelijk compenseren van het prijsverschil ten opzichte van fossiele kerosine. Deze toewijzing van emissierechten moet afkomstig zijn uit de totale pool van voor de luchtvaart beschikbare emissierechten en vindt op niet-discriminerende wijze plaats voor vluchten die onder de inleveringsverplichting van de ETS-richtlijn vallen. Na evaluatie van de werking ervan kan de Commissie besluiten een wetgevingsvoorstel in te dienen om een begrensde en in de tijd beperkte hoeveelheid emissierechten toe te wijzen. Een dergelijke toewijzing kan slechts gelden tot en met 31 december 2034.

Verplichte bewaking en rapportering van niet-CO₂-effecten van de luchtvaart vanaf 1 januari 2025

In de studie van het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart (*European Union Aviation Safety Agency, EASA*) van 23 november 2020 wordt bevestigd dat niet-CO₂-effecten van luchtvaartactiviteiten minstens even belangrijk zijn als de effecten van CO₂ alleen. In lijn met de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs zal de Europese Unie regelgevende maatregelen nemen om emissiereducties te verwezenlijken. Daarom treedt vanaf 1 januari 2025 het verplichte monitorings-, rapportage-, en verificatiekader voor niet-CO₂-effecten van luchtvaart in voege, waarbij vliegtuigexploitanten jaarlijks rapporteren over de niet-CO₂-effecten van hun vluchten. De Commissie zal vanaf 2026 jaarlijks verslag uitbrengen over de resultaten van de toepassing van dit kader en uiterlijk 31 december 2027 een beoordeling en, indien nodig, een wetgevingsvoorstel doen om het EU-ETS uit te breiden met maatregelen voor niet-CO₂-effecten.

Tenuitvoerlegging van de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (CORSIA)

CORSIA is een regeling die in 2018 binnen de ICAO werd overeengekomen om de uitstoot van broeikasgassen door de internationale luchtvaart terug te brengen tot het niveau 2019-2020. De Europese Unie en haar lidstaten passen dit systeem toe sinds het begin van de proeffase 2021-2023 overeenkomstig Besluit (EU) 2020/954⁴ van de Raad. De ETS-richtlijn is bij richtlijn (EU) 2023/958 gewijzigd met het oog op de passende toepassing van CORSIA.

De ETS-richtlijn wordt ook aangepast met betrekking tot aanvaardbare nalevingseenheden ter compensatie van de CO₂-uitstoot onder CORSIA, waarbij rekening wordt gehouden met de selectiecriteria voor emissie-eenheden zoals vastgesteld door de ICAO-Raad. De eenheden moeten

⁴ Besluit (EU) 2020/954 van de Raad van 25 juni 2020 over het namens de Europese Unie in de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie in te nemen standpunt over kennisgeving van vrijwillige deelname aan de regeling voor koolstofcompensatie en -reductie voor de internationale luchtvaart (Corsia) vanaf 1 januari 2021, en over de optie die wordt gekozen voor de berekening van de compensatievereisten die in de periode 2021-2023 van toepassing zijn op de luchtvaartmaatschappijen.

voor Europees gevestigde vliegtuigexploitanten afkomstig zijn van landen die partij zijn bij de Overeenkomst van Parijs en die deelnemen aan CORSIA. Bovendien moet dubbeltelling worden vermeden. De Commissie wordt uitvoeringsbevoegdheden toegekend om een lijst vast te stellen van eenheden die voortbouwen op de selectiecriteria van ICAO en die aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden voldoen van de ETS-richtlijn. Dit is om eenduidige voorwaarden te waarborgen.

De toepassing en handhaving van CORSIA voor buiten de Unie gevestigde vliegtuigexploitanten komt uitsluitend toe aan het thuisland van de vliegtuigexploitant. Om die reden mag van buiten de EU gevestigde vliegtuigexploitanten niet worden verlangd dat zij eenheden voor de naleving van CORSIA annuleren. Wanneer een buiten de EU gevestigde vliegtuigexploitant significante emissies heeft van vluchten binnen de EER of van vluchten die vertrekken vanaf een luchtvaartterrein in de EER naar een luchtvaartterrein in Zwitserland of in het Verenigd Koninkrijk, kan het land waar die vliegtuigexploitant is gevestigd ook melding maken van verschillen in de toepassing van CORSIA met betrekking tot intra-Europese vluchten. De ETS-richtlijn moet voortdurend worden geëvalueerd in het licht van de ontwikkelingen op dat gebied.

Om gelijke concurrentievoorwaarden te waarborgen, worden bepaalde internationale vluchten tijdelijk vrijgesteld van de verplichting om emissierechten in te leveren of eenheden te annuleren. Deze afwijkingen gelden tot en met 31 december 2026 en zijn bedoeld om de volledige invoering van CORSIA vanaf 2027 te ondersteunen. De Commissie moet uiterlijk 1 juli 2026 evalueren of CORSIA onvoldoende wordt aangescherpt of als de landen die CORSIA toepassen samen minder dan 70% van de emissies van de internationale luchtvaart vertegenwoordigen. Als dat het geval is, kan het EU-ETS vanaf 2027 worden uitgebreid tot vluchten van en naar derde landen. Daarnaast brengt de Commissie verslag uit over de uitvoering van CORSIA om te voldoen aan de lange termijn doelstelling om tegen 2050 netto nul CO₂-emissies te bereiken.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor een artikelsgewijze bespreking van het voorontwerp van decreet verwijzen we naar de als bijlage toegevoegde memorie van toelichting.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Voorliggend voorontwerp van decreet kent een budgettaire impact doordat een deel van de opbrengsten uit de veiling van emissierechten wordt toegewezen aan Vlaanderen en wordt gestort in het Vlaams Klimaatfonds.

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 20 maart 2026 en gaat als bijlage 3.

Het begrotingsakkoord werd verleend op 20 april 2026 en gaat als bijlage 4.

Het akkoord is gunstig onder volgende voorwaarden:

- dat de inkomsten worden toegewezen aan het Vlaams Klimaatfonds als onderdeel van de ETS1-inkomsten;
- eens er een burden sharing agreement is over de verdeling van deze inkomsten, ze gedesaffecteerd kunnen worden ten gunste van de algemene middelen voor het gedeelte dat geprefinancierd werd uit de algemene middelen.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en het personeelsbudget zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de human resources, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

- Personeel: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeel van de lokale besturen.
- Werkingsuitgaven: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de werkingsuitgaven van de lokale besturen.
- Investerings en schulden: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de schuld van de lokale besturen.
- Ontvangsten: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de ontvangsten van de lokale besturen.

4. VERDER TRAJECT

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

Na de tweede principiële goedkeuring zal het voorontwerp van decreet voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd. Na de definitieve goedkeuring 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 vliegtuigexploitanten betreft 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 SERV en de Minaraad met het verzoek hun advies te verstrekken binnen een termijn van dertig dagen.

Hans BONTE

Bijlagen:

1. Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat vliegtuigexploitanten betreft;
2. Memorie van Toelichting;
3. Het advies van de Inspectie van Financiën d.d. 20 maart 2026;
4. Het akkoord van de minister bevoegd voor de begroting d.d. 20 april 2026;