

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.692/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 november 2006 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2005 inzake de verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft de inzet van de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto door het Vlaams Gewest", heeft op 13 december 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Zoals in het opschrift wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit er in hoofdzaak toe het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2005 ⁽¹⁾ te wijzigen, "wat betreft de inzet van flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto door het Vlaamse Gewest".

Alzo wordt de verdere omzetting beoogd, wat het Vlaamse Gewest betreft, van richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 houdende wijziging van richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de projectgebonden mechanismen van het Protocol van Kyoto.

⁽¹⁾ Besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2005 inzake de verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 11, 12, 20, § 4, en 21 van het decreet van 2 april 2004 tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in het Vlaamse Gewest door het bevorderen van het rationeel energiegebruik, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de toepassing van flexibiliteitsmechanismen uit het Protocol van Kyoto (hierna: het REG-decreet).

3.2. Wat de artikelen 11 en 12 van het REG-decreet betreft, welke mede rechtsgrond bieden voor de artikelen 1 en 2 van het ontworpen besluit, dient evenwel te worden opgemerkt dat die artikelen nog niet in werking zijn gesteld ⁽²⁾. Derhalve dient de Vlaamse Regering ervoor te waken dat de bepalingen van het besluit dat in ontwerpvorm voorligt, die rechtsgrond vinden in de voornoemde artikelen 11 en 12, niet in werking treden voordat die artikelen 11 en 12 in werking zijn getreden.

VORMVEREISTEN

4. Het ontworpen hoofdstuk VIII *ter*, met als opschrift "Verwerving van Kyoto-eenheden en emissierechten door het Vlaamse Gewest", voorziet in een vorm van overheidssteun.

Gelet op de aard en de mogelijke omvang van de in het ontwerp geregelde steun, kan niet worden uitgesloten dat de ontworpen regeling valt aan te merken als een regeling die steunmaatregelen mogelijk maakt, welke overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag vooraf aan de Europese Commissie moeten worden aangemeld. Naar het zeggen van de gemachtigde is de ontworpen regeling tot op heden niet bij de Europese Commissie aangemeld. De hierna volgende opmerkingen worden bijgevolg gemaakt onder het voorbehoud dat de voornoemde aanmelding alsnog plaatsvindt. Tot zolang de Europese Commissie zich niet heeft uitgesproken en de ontworpen regeling conform de Europese regelgeving heeft bevonden, kan het ontwerp, gelet op artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag, geen doorgang vinden.

⁽²⁾ Luidens artikel 39, tweede lid, van het REG-decreet bepaalt "de Vlaamse regering (...) de datum waarop [de] artikelen 3 tot en met 15 van dit decreet in werking treden".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het tweede lid van de aanhef moet de juiste datum (22 februari 2002) van het aldaar bedoelde decreet worden vermeld.

6. Rekening houdend met wat hiervóór werd opgemerkt in verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 3.1), dient, in het derde lid van de aanhef, de verwijzing naar artikel 13 van het aldaar vermelde decreet te worden weggelaten, en kan de rechtsgrond beter worden gepreciseerd door te verwijzen naar artikel 20, § 4.

7. In het vierde lid van de aanhef dienen de woorden "wat betreft de inzet van de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto door het Vlaamse gewest" te worden weggelaten, en dient melding te worden gemaakt van het wijzigende besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2006.

8. Artikel 2, lid 1, tweede alinea, van de voornoemde richtlijn 2004/101/EG bepaalt dat, wanneer de lidstaten de bepalingen van de richtlijn aannemen, in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn moet worden verwezen.

Het verdient daarom aanbeveling dat in de aanhef een nieuw lid wordt ingevoegd waarin naar de voornoemde richtlijn 2004/101/EG wordt verwezen.

Artikel 1

9. In de inleidende zin van artikel 1 dient het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2005 met zijn volledige opschrift te worden vermeld.

.../...

Artikel 2

10. Luidens het ontworpen artikel 32*quinqies*, § 2, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2005 worden beslissingen tot goedkeuring van een projectactiviteit bekrachtigd door "het aanspreekpunt" of "de aangewezen nationale autoriteit". Uit het ontworpen artikel 1, 37° en 38°, van hetzelfde besluit (artikel 1 van het ontwerp) blijkt dat hiermee in beide gevallen de Nationale Klimaatcommissie wordt bedoeld.

De Nationale Klimaatcommissie is opgericht bij artikel 3 van het samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto. In het samenwerkingsakkoord worden de taken van de Nationale Klimaatcommissie opgesomd. De in het ontwerp aan die Commissie toegekende taken passen daar evenwel niet in. Bijgevolg vereist de toekenning van die taak aan de Nationale Klimaatcommissie een aanpassing van het samenwerkingsakkoord.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

"Het gaat hier om een nieuwe taak van de Nationale Klimaatcommissie die volgt uit internationale verplichtingen (zie beslissingen 3 en 9 COP/MOP1). Deze internationale verplichtingen dateren van 2005 terwijl het SWA klimaat dateert van 2002. Deze nieuwe taak wordt aan de NKC toegekend in het ontwerp van SWA tussen de federale staat en de gewesten inzake flexibele mechanismen, meer bepaald in artikel 4, § 1 van het ontwerp: «de Nationale Klimaatcommissie wordt aangeduid om de taken uit te voeren die zijn opgedragen aan het aanspreekpunt en aan de aangewezen nationale autoriteit op grond van de relevante uitvoeringsbesluiten van respectievelijk artikel 6 en 12 van het Protocol van Kyoto."

11. Het is de Raad van State niet duidelijk wat in het ontworpen artikel 32*septies*, § 1, 1°, b), en 2°, a) en c), precies bedoeld wordt met de term "emissiereducties".

.../...

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

"«Emissiereducties» in art 32*septies*, § 1, 1°, b) slaat op CER's en ERU's. Ter verduidelijking kan «emissiereducties» hier eventueel vervangen worden door Kyoto-eenheden. Op die manier kan in art. 32*novies*, § 1 en § 2 «en emissiereducties» verwijderd worden."

Met dat voorstel kan worden ingestemd.

12.1. Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde wordt met de in het ontworpen artikel 32*novies*, § 3, bedoelde wedstrijdformule eigenlijk een "tenderprocedure" of "aanbestedingsprocedure" bedoeld en kunnen voor die procedure aanvullende richtsnoeren worden vastgesteld.

Het verdient aanbeveling de tekst op dit punt te preciseren.

12.2. Op de vraag waaruit die "aanvullende richtsnoeren" kunnen bestaan heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

"Het is niet aangewezen dergelijke aanvullende richtsnoeren in het ontwerpbesluit op te nemen. Deze richtsnoeren zullen immers verschillen naargelang de concrete wedstrijdformule en zijn niet algemeen geldend. In het ontwerpbesluit worden de algemene criteria opgenomen waaraan de verwerving moet voldoen. In de praktijk zal men voldoende flexibel moeten inspelen op verdere regelgevende evoluties en wijzigende marktsituaties op internationaal vlak."

Artikel 4

13. De artikelen 4 en 5 dienen van plaats te wisselen.

Artikel 5

14. Luidens dit artikel treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. In dat verband wordt eraan herinnerd dat de bepalingen van dat besluit welke rechtsgrond vinden in de artikelen 11 en 12 van het REG-decreet niet in werking kunnen treden vooraleer de voormelde artikelen 11 en 12 in werking zijn getreden (zie hiervóór opmerking 3.2).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT