

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.800/3
VAN 30 JUNI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 5 juni 2009 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar, 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 7 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen", heeft het volgende advies gegeven:

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Vlaamse Regering, de bevoegdheid van de Vlaamse Regering beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Vlaamse Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 4 en 27, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, en de artikelen 2, 38/, 20, 20ter, 21, 26bis, 28, § 1, 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, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke

.../...

de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

ALGEMENE OPMERKING

4. In verscheidende bepalingen van het ontwerp worden aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu (hierna: de minister), opdrachten van verordenende bevoegdheid verleend ⁽¹⁾.

Om conform de beginselen betreffende subdelegaties aan ministers te zijn, dienen deze delegaties te zijn beperkt tot het nemen van maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard. De stellers van het ontwerp zullen dienen na te gaan of de delegaties aan de minister die in de ontworpen bepalingen zijn vervat, aan deze beginselen beantwoorden ⁽²⁾.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Overeenkomstig hetgeen betreffende de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking nr. 3), dient aan de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden toegevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld de ontworpen artikelen 7/1, § 1, tweede lid, 27/2, § 2, tweede lid, 27/2, § 4, eerste lid, 27/3, § 2, laatste lid, 27/3, § 3, 27/7, § 2, laatste lid, en 27/10, § 2, laatste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen.

⁽²⁾ In dat verband wenst de Raad van State op te merken dat, bij gebreke van enige technische deskundigheid terzake, hijzelf niet heeft kunnen oordelen of deze delegaties conform de beginselen betreffende subdelegaties aan ministers zijn.

6. Aan de aanhef dient eveneens een nieuw (tweede) lid te worden toegevoegd, waarin wordt verwezen naar de artikelen 4 en 27, § 3, van het voornoemde decreet van 28 juni 1985.

7. Het huidige eerste lid van de aanhef, dat het derde lid ervan wordt, dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking nr. 3).

8. Aangezien het ontworpen besluit er onder meer toe strekt, deels 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, en deels richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden, om te zetten in het interne recht, moet, ter naleving van het voorschrift vervat in artikel 2, lid 1, van beide richtlijnen, in de aanhef een verwijzing naar deze richtlijnen worden opgenomen.

9. Aangezien het advies van de Raad van State gevraagd wordt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, herschrijve men het huidige vierde lid van de aanhef, dat het zesde lid wordt, als volgt:

"Gelet op advies 46.800/3 van de Raad van State, gegeven op 30 juni 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".

Artikel 7

10. Luidens artikel 27/3, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 moeten, als bij de verificatie van het rapport "tonkilometergegevens" fouten worden vastgesteld, deze "op een conservatieve manier" worden gecorrigeerd.

Het is niet duidelijk wat hiermee precies wordt bedoeld.

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

"Het op een conservatieve manier corrigeren van de tonkilometergegevens betekent het op een zodanige manier bepalen dat de tonkilometergegevens niet kunnen overschat worden. Bijvoorbeeld ten gevolge van fouten en foutieve voorstellingen is er sprake van een onzekerheid van 5% op de gegevens. Conservatief corrigeren houdt dan in dat de gerapporteerde tonkilometergegevens verlaagd worden met 5%".

Met het oog op de rechtszekerheid dient ofwel een definitie te worden opgenomen van het begrip "corrigeren op een conservatieve manier", ofwel dit begrip te worden vervangen door een duidelijkere omschrijving.

11. Het ontworpen artikel 27/7, § 2, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 luidt:

"Tenzij activiteitspecifieke emissiefactoren die door onafhankelijke, erkende laboratoria met behulp van aanvaarde analysemethoden zijn afgeleid, nauwkeuriger zijn, worden de standaardemissiefactoren van het International Panel on Climate Change, hierna het IPCC te noemen, gebruikt, die worden ontleend aan de IPCC-richtsnoeren voor nationale inventarissen van broeikasgassen van 2006 of latere herzieningen van die richtsnoeren. De emissiefactor voor biomassa is nul".

Om toelichting gevraagd betreffende de "standaardemissiefactoren", heeft de gemachtigde geantwoord dat "de standaardemissiefactoren worden bekend gemaakt in de IPCC-rapporten, te raadplegen op <http://www.ipcc.ch/>".

Om zoveel mogelijk te beantwoorden aan de algemene beginselen van de rechtszekerheid en de kenbaarheid van de regelgeving, dient minstens in het ontworpen

.../...

artikel 27/7, § 2, vijfde lid, te worden bepaald waar deze "standaardemissiefactoren" kunnen worden geraadpleegd.

Artikel 10

12. In het ontworpen artikel 31/1, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 wordt gewag gemaakt van "door de Europese Commissie goedgekeurde instrumenten die Eurocontrol heeft geïmplementeerd".

Hierover om toelichting gevraagd heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"De tekst van artikel 10 is gebaseerd op Hoofdstuk 4 van Bijlage XIV van de beschikking van de Commissie van 16 april 2009 tot wijziging van Beschikking 2007/589/EG teneinde daarin monitoring- en rapportagerichtsnoeren op te nemen voor de emissies en tonkilometergegevens van luchtvaartactiviteiten:

«(...) door Eurocontrol of een andere bevoegde organisatie gebruikte instrumenten waarmee alle relevante luchtverkeersinformatie - zoals die waarover Eurocontrol beschikt - kan worden verwerkt. De instrumenten in kwestie mogen alleen worden gebruikt als zij door de Commissie zijn goedgekeurd, met inbegrip van de toepassing van correctiefactoren ter compensatie van eventuele onnauwkeurigheden van de modellen».

Het betreffende instrument van Eurocontrol wordt momenteel verfijnd in de vorm van een studie en in samenwerking met enkele luchtvaartmaatschappijen, verificateurs en bevoegde autoriteiten. De bedoeling is dat betrokken partijen vanaf 2010 via een webportaal toegang krijgen tot vlucht- en emissiegegevens, die met bestaande modellen van Eurocontrol kunnen berekend worden. Op dit moment zijn er geen andere instrumenten beschikbaar dan deze van Eurocontrol. Deze worden momenteel ook niet ontwikkeld, aangezien geen enkele andere instantie dan Eurocontrol hiervoor over de nodige gegevens beschikt.

De Commissie heeft nog niet laten weten op welke manier zij de goedgekeurde instrumenten zal bekendmaken. Vermoedelijk zat dit op haar website gebeuren".

Omwille van de rechtszekerheid kan eventueel delegatie worden verleend aan de minister om deze instrumenten aan te wijzen.

13. In het ontworpen artikel 31/2, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 wordt deels artikel 20^{ter}, § 7, tweede lid, van het decreet van 2 april 2004 geparafraseerd. Ook wordt in het ontworpen artikel 31/2, § 3, geen gewag gemaakt van de tweede hypothese die in artikel 20^{ter}, § 7, tweede lid, van dat decreet wordt vermeld.

De stellers van het ontwerp dienen vooreerst te onderzoeken of van deze tweede hypothese eveneens geen melding dient te worden gemaakt. In voorkomend geval dient de bepaling te worden aangevuld met de tweede hypothese uit het decreet.

Bovendien moet in het ontworpen artikel 31/2, § 3, ook worden verwezen naar de decreetsbepaling die wordt geparafraseerd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS