



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.282/1
van 14 november 2013

over

een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het decreet van
5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid
en het Energiedecreet van 8 mei 2009'

Op 10 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur 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 en het Energiedecreet van 8 mei 2009’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 november 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 november 2013.

*

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. Bij arrest nr. 33/2011 van 2 maart 2011 heeft het Grondwettelijk Hof het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende wijziging van het REG-decreet van 2 april 2004, wat de uitbreiding tot luchtvaartactiviteiten betreft’ vernietigd, omwille van de overschrijding van de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Dat decreet beoogde, wat het Vlaamse Gewest betreft, de omzetting van 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’. 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’ strekt ertoe de antropogene emissies van broeikasgassen te beperken in het kader van het Kyoto-protocol door een regeling in te voeren voor de toewijzing van en de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie.

In het voornoemde arrest nr. 33/2011 stelde het Hof voorts dat te dezen de bevoegdheden van de federale Staat en de gewesten door, enerzijds, de Europeesrechtelijke noodzaak dat er slechts één administrerende overheid mag zijn per vliegtuigexploitant en, anderzijds, de hoofdzakelijk gewestgrensoverschrijdende aard van de door in een gewest landende of opstijgende vliegtuigen veroorzaakte emissies tijdens hun volledige vlucht, dermate verweven waren dat ze niet dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend, en dat een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de gewesten het overigens mogelijk zou maken om, naar het voorbeeld van de richtlijn 2003/87/EG (artikel 18*ter*), zo nodig de bevoegde federale luchtvaartautoriteiten bij de toepassing van het stelsel te betrekken.

Het Hof heeft de gevolgen van de vernietigde bepalingen gehandhaafd tot de inwerkingtreding van een bij samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de gewesten vastgestelde regeling ter uitvoering van richtlijn 2008/101/EG en uiterlijk tot 31 december 2011.

Ten gevolge van arrest nr. 33/2011 werd op 2 september 2013 een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de opneming 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

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

op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap’.

Het voorliggende ontwerp van decreet beoogt de omzetting van richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/101/EG, wat betreft de taken en bevoegdheden die middels het voornoemd samenwerkingsakkoord aan het Vlaamse Gewest worden toegewezen.

Daarnaast beoogt het ontwerp alle decretale bepalingen met betrekking tot de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten in de Unie en flexibiliteitsmechanismen onder het protocol van Kyoto, samen te brengen in het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING BETREFFENDE DELEGATIES

3. In verschillende bepalingen van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de “nadere regels” met betrekking tot de erin opgesomde aangelegenheden te bepalen, waarbij in een aantal gevallen slechts het voorwerp van de daaraan voorafgaande bepalingen wordt weergegeven.

De draagwijdte van dergelijke machtigingen is evenwel niet steeds duidelijk.

Ofwel wordt niets meer beoogd dan wat reeds vervat is in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. In dat geval is een specifieke machtiging aan de Vlaamse Regering niet noodzakelijk, al zou het behoud van de betrokken bepalingen kunnen worden gebillijkt teneinde geen twijfel te laten bestaan over de mogelijkheid tot optreden van de Vlaamse Regering.

Indien men evenwel de machtigingen aan de Vlaamse Regering verder wil doen reiken dan wat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat, met name wanneer men ermee de Vlaamse Regering zou willen toelaten decretale bepalingen aan te vullen (bijvoorbeeld door bijkomende materiële of procedurele voorwaarden in te voeren), dient het voorwerp ervan te worden gepreciseerd.

Een aantal van de in het ontwerp opgenomen delegaties verdienen in dat opzicht een nader onderzoek.

Artikel 8 – ontworpen artikel 8.2.2, 5°

4. Luidens het ontworpen artikel 8.2.2, 5°, van het decreet van 5 april 1995 bepaalt de Vlaamse Regering, in overeenstemming met richtlijn 2003/87/EG, de nadere regels voor het vaststellen van de grenzen van een BKG-installatie.

Om nadere toelichting gevraagd omtrent de draagwijdte van deze delegatie heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Per BKG-installatie moeten de broeikasgasemissies bewaakt worden conform een goedgekeurd monitoringplan, moeten deze emissies vervolgens gerapporteerd worden en moeten er tot slot een aantal emissierechten ingeleverd worden overeenkomstig het aantal gerapporteerde emissies. De grenzen van een BKG-installatie bepalen voor elke BKG-installatie welke emissiebronnen en dus welke emissies in rekening gebracht moeten worden bij deze verplichtingen.

De grenzen van een BKG-installatie kunnen op verschillende manieren bepaald worden, bv. op basis van de milieuvergunning, per technische eenheid, per site,... Om tot een eenduidige aanpak te komen binnen het Vlaamse Gewest, dient de Vlaamse Regering nadere regels te bepalen.”

Ter wille van een nadere afbakening van de voornoemde delegatie dient deze toelichting te worden opgenomen in de memorie van toelichting.

Artikel 8 – ontworpen artikel 8.2.2, 6°

5. Luidens het ontworpen artikel 8.2.2, 6°, van het decreet van 5 april 1995 bepaalt de Vlaamse Regering, in overeenstemming met richtlijn 2003/87/EG, de nadere regels voor het gebruik van flexibele mechanismen door BKG-installaties.

Op de vraag waarop precies de delegatie tot het bepalen van “de nadere regels” betrekking heeft, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De regels omtrent het gebruik van flexibele mechanismen door BKG-installaties wordt behandeld in artikel 11bis van Richtlijn 2003/87/EG. Dit artikel voorziet echter in de vaststelling van bijkomende maatregelen (zie punt 8) om de exacte percentages maximaal toegelaten internationale kredieten (die voortvloeien uit flexibele mechanismen) verder te specificeren. Deze maatregelen worden nog vastgelegd in een Europese Verordening (momenteel in toetsingsprocedure), maar dienen vervolgens binnen het Vlaamse Gewest toegepast te worden voor elke BKG-installatie. Hiervoor is een decretale basis nodig.”

Deze verduidelijking van de draagwijdte van de machtiging wordt eveneens beter opgenomen in de memorie van toelichting.

Artikel 28 – ontworpen artikel 8.5.2, §§ 1, derde lid, en 2, tweede lid

6. Luidens het ontworpen artikel 8.5.2, §§ 1, derde lid, en 2, tweede lid, van het decreet van 5 april 1995 bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regels voor de berekening van de administratieve geldboete bedoeld in die paragrafen.

Op de vraag wat de Vlaamse Regering precies kan bepalen op grond van de machtiging tot het bepalen van “nadere regels”, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het voorontwerp van decreet bepaalt dat de administratieve geldboete minimaal 5000 euro en maximaal 450.000 euro bedraagt. De Vlaamse Regering zal

verdere regels bepalen volgens dewelke het exacte bedrag tussen deze uitersten dient vastgelegd te worden in het geval een vliegtuigexploitant binnen de nader bepaalde termijnen niet beschikt over een goedgekeurd emissie-monitoringplan.

Bij het bepalen van de omvang van de administratieve geldboete moet rekening worden gehouden met de volgende basisprincipes:

- 1) de kosten van niet-naleving moeten groter zijn dan de kosten van naleving (het creëren van de juiste incentive);
- 2) de omvang van de boete moet in verhouding staan tot de inbreuk (het proportionaliteitsbeginsel).

In gepaste mate rekening houdend met die twee basisprincipes, en ook met het aanzienlijk verschillende uitstootniveau van de deelnemende bedrijven, en in de optiek dat de verschillende lidstaten van de Europese Unie het best vergelijkbare boetes kunnen opleggen voor eenzelfde overtreding om een ‘level playing field’ te garanderen, werd ervoor gekozen de minimum- en maximumbedragen qua grootteorde af te stemmen op de boetes die in Nederland gehanteerd worden. Bij de uitwerking van de rekenregels voor het bepalen van het exacte bedrag van de administratieve geldboete en in gepaste mate rekening houdend met de hiervoor opgesomde basisprincipes, kan de Vlaamse Regering de hoogte van de boete voor een specifieke vliegtuigexploitant laten afhangen hetzij van de hoeveelheid CO₂-emissies die door luchtvaartactiviteiten van de betreffende vliegtuigexploitant worden uitgestoten en waarop de overtreding van toepassing is, hetzij, als het niet mogelijk is de hoeveelheid CO₂-emissies te bepalen, van de grootte van de luchtvaartmaatschappij.”

Met het oog op een nadere afbakening van de voornoemde delegatie dient deze toelichting eveneens te worden opgenomen in de memorie van toelichting.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 11

7. In het ontworpen artikel 8.3.1 van het decreet van 5 april 1995 dient, in overeenstemming met richtlijn 2003/87/EG en het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013, aan het einde te worden geschreven “(...), op voorwaarde dat de vlucht niet vertrekt vanuit een lidstaat van de Europese Unie”. De memorie van toelichting dient uiteraard in dezelfde zin te worden aangepast.

Artikel 41

8. De gemachtigde heeft bevestigd dat het voorliggende decreet niet vroeger in werking kan treden dan het voornoemde samenwerkingsakkoord van 2 september 2013. Rekening houdende met de regeling van inwerkingtreding die in artikel 25 van dat samenwerkingsakkoord is opgenomen,² verdient het aanbeveling om met betrekking tot het

² Artikel 25 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het in werking treedt op de dag van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, en dat het wordt gepubliceerd door de diensten van de Eerste Minister op aanvraag van de Partij waarvan de wetgever als laatste zijn instemming met het akkoord heeft gegeven.

voorliggende decreet in een regeling van inwerkingtreding te voorzien die is afgestemd op de inwerkingtreding van het voornoemde samenwerkingsakkoord.

Slotopmerking

9. Volgens de gemachtigde is het niet de bedoeling dat de bepalingen van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 van toepassing zullen zijn op de regelingen opgenomen in de met het ontwerp in dat decreet in te voegen titel VIII, en zal er met het oog hierop een artikel aan het ontwerp van decreet worden toegevoegd waarbij de lijst van uitzonderingen zoals opgenomen in artikel 16.1.1, eerste lid, 1°, van het decreet van 5 april 1995, wordt aangevuld met de ontworpen titel VIII.

Met dat voorstel kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME