



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.616/1
van 20 december 2013

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke Regering
‘betreffende de kosteloze toewijzing van
broeikasgasemissierechten en de
restitutie van quota, en ter wijziging van
het besluit van 22 april 2010 inzake de
uitvoering van
flexibiliteitsmechanismen bedoeld in de
artikelen 19, § 2, en 20, § 2, van de
ordonnantie van 31 januari 2008 tot
vaststelling van een regeling voor de
handel in broeikasgasemissierechten en
met betrekking tot de
flexibiliteitsmechanismen van het
protocol van Kyoto’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.616/1
du 20 décembre 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de
la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif
à l'allocation à titre gratuit de quotas
d'émission de gaz à effet de serre, à la
restitution de quotas, et modifiant
l'arrêté du 22 avril 2010 relatif à
l'application de mécanismes de
flexibilité visés aux articles 19, § 2,
et 20, § 2, de l'ordonnance du
31 janvier 2008, établissant un système
d'échange de quotas d'émission de gaz
à effet de serre et relatif aux
mécanismes de flexibilité du Protocole
de Kyoto’

Op 28 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten en de restitutie van quota, en ter wijziging van het besluit van 22 april 2010 inzake de uitvoering van flexibiliteitsmechanismen bedoeld in de artikelen 19, § 2, en 20, § 2, van de ordonnantie van 31 januari 2008 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en met betrekking tot de flexibiliteitsmechanismen van het protocol van Kyoto'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 december 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, Eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2013.

*

Le 28 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'allocation à titre gratuit de quotas d'émission de gaz à effet de serre, à la restitution de quotas, et modifiant l'arrêté du 22 avril 2010 relatif à l'application de mécanismes de flexibilité visés aux articles 19, § 2, et 20, § 2, de l'ordonnance du 31 janvier 2008, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 décembre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 décembre 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot de gedeeltelijke omzetting in interne Brusselse regelgeving van 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' en de wijzigingsrichtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 alsook van het Besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 'tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10*bis* van Richtlijn 2003/87/EG'.

Meer bepaald bevat het ontwerp de voorschriften in verband met de kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten voor de periode 2013 – 2020. Daarbij wordt ook de restitutie van quota geregeld (artikel 39) en een bijkomend selectie criterium gesteld voor de goedkeuring van projectactiviteiten in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatveranderingen (artikel 40).

2.1. Rechtsgrond voor het ontwerp van besluit wordt gedeeltelijk geboden door de artikelen 3.3.8 en 3.3.9 van het Brussels wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing. Deze bepalingen bieden rechtsgrond aan de artikelen 29 tot 38 van het ontwerp en aan de artikelen 1 tot 6 van het ontwerp in zoverre deze betrekking hebben op de nieuwkomers, installaties met aanzienlijke capaciteitsuitbreidingen en installaties met aanzienlijke capaciteitsverminderingen.

Daarnaast vinden de artikelen 7 tot 28 van het ontwerp rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' *juncto* artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen') gelezen in samenhang met artikel 3.3.5. van het vermelde Brussels wetboek. Deze rechtsgrond geldt ook voor de artikelen 1 tot 6 van het ontwerp in zoverre deze betrekking hebben op gevestigde installaties.

De rechtsgrond voor artikel 39 van het ontwerp is te vinden in de vermelde algemene uitvoeringsbevoegdheid gelezen in samenhang met artikel 3.3.6., § 1, van het vermelde Brussel wetboek, en de rechtsgrond voor artikel 40 van het ontwerp wordt geboden door artikel 3.3.20, § 2 en 3, van hetzelfde wetboek.

2.2. Verschillende artikelen in het ontwerp kennen taken toe aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer. De rechtsgrond hiervoor wordt geboden door artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 'tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer', bekrachtigd bij wet van 16 juni 1989 'houdende diverse institutionele hervormingen'. Luidens deze bepaling kan de "Executieve" andere taken dan deze bedoeld in artikel 3, § 2, opdragen aan het Instituut en de voorwaarden waaronder het Instituut zijn taken uitvoert nader omschrijven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. De verwijzingen in de aanhef naar de rechtsgrond moeten in overeenstemming worden gebracht met hetgeen hierover *sub* 2 werd opgemerkt. Naast de vermelding van de specifieke artikelen en de aanvulling met een verwijzing naar artikel 3.3.20, § 2 en 3, in het eerste lid, moeten twee nieuwe leden worden toegevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en naar artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

In de Nederlandse tekst van het eerste lid, vervange men “Energiebeheer” door “Energiebeheersing” om het correcte opschrift van het wetboek van 2 mei 2013 weer te geven.

Artikel 2

4. In de Nederlandse tekst van artikel 2, 1° van het ontwerp schrijf men “Energiebeheersing” in de plaats van “Energiebeheer”.

5. Bij de definitie van “gevestigde installatie” moet de verwijzing naar “artikel 3.3.1., 23° van het BWLKE” worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 3.1.1., 23° van het BWLKE”.

6. In de definitie van “gevestigde installatie” wordt onder b) verwezen naar “alle overige criteria bepaald bij de ordonnantie van 31 januari 2008 houdende de vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en met betrekking tot de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto”. Deze ordonnantie is evenwel opgeheven bij het Brussels wetboek van 2 mei 2013. Het verdient dan ook de voorkeur de bedoelde criteria op te nemen in de tekst van het ontwerp van besluit. Om de leesbaarheid van de tekst van het ontwerp te behouden, kunnen deze criteria in een bijlage bij het ontwerp worden opgenomen.

7. In de Nederlandse tekst van artikel 2, 16° van het ontwerp moet de term “keuringsinstelling” in de plaats van “keuringsorganisme” worden gebruikt, om aan te sluiten bij de terminologie uit artikel 3.3.15, § 3, van het Brussels wetboek van 2 mei 2013.

Artikel 9

8. In de Franse tekst van artikel 9, b), van het ontwerp moet de verificateur niet zijn aangesteld door het Instituut, terwijl dit in de Nederlandse tekst wel het geval is. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 15

9. Artikel 15, § 2, van het ontwerp bevat de mogelijkheid dat de exploitant zelf heeft vastgesteld dat de ontbrekende gegevens die tot de beoordeling van de verificateur hebben geleid, te wijten zijn aan uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden. Artikel 8.4. van het Besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 laat evenwel enkel toe dat de lidstaten besluiten kosteloos emissierechten toe te wijzen aan een installatie waarvan de relevante gegevens niet zijn geverifieerd en bevredigend zijn bevonden indien zij zelf hebben vastgesteld dat de ontbrekende gegevens te wijten zijn aan uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden. De mogelijkheid van de bedoelde vaststelling moet in artikel 15, § 2, bijgevolg beperkt worden tot het Instituut, zijnde het Brussels Instituut voor Milieubeheer.

Artikel 17

10. In de Nederlandse tekst van artikel 17, b), ii), van het ontwerp voege men op het einde de woorden “voor de verbruikte brandstof” toe. In de Franse tekst is dit al het geval, hetgeen in overeenstemming is met artikel 10.2. van het Besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011.

Artikel 18

11. De verwijzing naar “lid 2, onder b), i)” moet vervangen worden door een verwijzing naar “artikel 17, b), ii)”.

Artikel 24

12. Artikel 24 van het ontwerp verwijst naar “de transsectorale correctiefactor”. De gemachtigde verklaart hierover het volgende: “Ce facteur figure dans l’annexe II de la décision de la commission du 5 septembre 2013 concernant les mesures nationales d’exécution pour l’allocation transitoire à titre gratuit de quotas d’émission de gaz à effet de serre conformément à l’article 11, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil. Cette référence sera rajoutée dans l’arrêté.”. Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 26

13. De verwijzing naar “ artikel 27, § 2 “ moet vervangen worden door een verwijzing naar “artikel 28, § 2”.

Artikelen 33 en 35

14. In de artikelen 33 en 35 van het ontwerp wordt verwezen naar de vereisten die voorgeschreven zijn in de artikelen 12 tot 14. Op de vraag of deze verwijzing niet aangevuld moet worden met een verwijzing naar artikel 15, gelet op hetgeen de artikelen 18, 20 en 21 van het Besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 bepalen, antwoordde de gemachtigde het volgende: “Les articles 12, 13, 14 et 15 définissent les exigences pour que les données soient déclarées satisfaisantes. La référence devrait donc être étendue à l’article 15.” Hiermee kan worden ingestemd.

15. Om volledig in overeenstemming te zijn met artikel 21.1 van het Besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 wordt in artikel 35 best uitdrukkelijk ingeschreven dat de verificateur eerst geverifieerd heeft en vervolgens bevredigend heeft bevonden.

Hoofdstuk V

16. In de Nederlandse versie van het ontwerp moet het opschrift “Hoofdstuk V” vervangen worden door “Titel V”.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet la transposition partielle dans la réglementation interne bruxelloise de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 'établissant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil', de la directive modificative 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009, ainsi que de la décision 2011/278/UE de la Commission du 27 avril 2011 'définissant des règles transitoires pour l'ensemble de l'Union concernant l'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit conformément à l'article 10*bis* de la directive 2003/87/CE'.

Le projet comporte plus précisément les prescriptions en matière d'allocation à titre gratuit de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2013 – 2020. Il règle en outre la restitution de quotas (article 39) et énonce un critère de sélection supplémentaire pour l'approbation d'activités de projet dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (article 40).

2.1. Le projet d'arrêté trouve en partie son fondement juridique dans les articles 3.3.8 et 3.3.9 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie. Ces dispositions procurent un fondement juridique aux articles 29 à 38 du projet et aux articles 1^{er} à 6 du projet dans la mesure où ces articles portent sur les nouveaux entrants, les installations avec des extensions significatives de capacité et les installations avec des réductions significatives de capacité.

Par ailleurs, les articles 7 à 28 du projet trouvent un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' combiné à l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'), lus en combinaison avec l'article 3.3.5. du code bruxellois précité. Ce fondement juridique vaut également pour les articles 1^{er} à 6 du projet dans la mesure où ils portent sur des installations en place.

L'article 39 du projet trouve son fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution précité, lu en combinaison avec l'article 3.3.6., § 1^{er}, du Code bruxellois susmentionné, et l'article 40 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 3.3.20, §§ 2 et 3, du même code.

2.2. Plusieurs articles du projet attribuent des missions à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement. Le fondement juridique à cette fin est procuré par l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', confirmé par la loi du 16 juin 1989 'portant diverses réformes institutionnelles'. Conformément à cette disposition, l'« Exécutif » peut charger l'Institut d'autres missions que celles visées à l'article 3, § 2, et définir les conditions selon lesquelles l'Institut exerce ses missions.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Il y a lieu dans le préambule d'aligner les références au fondement juridique sur les observations formulées à ce sujet au point 2. Outre la mention des articles spécifiques, complétée par une référence à l'article 3.3.20, §§ 2 et 3, dans le premier alinéa, il faut ajouter deux nouveaux alinéas visant l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

Dans le texte néerlandais du premier alinéa, on remplacera « Energiebeheer » par « Energiebeheersing » afin de reproduire l'intitulé correct du code du 2 mai 2013.

Article 2

4. Dans le texte néerlandais de l'article 2, 1°, du projet, on écrira « Energiebeheersing » au lieu de « Energiebeheer ».

5. Dans la définition d'« installation en place », il y a lieu de remplacer la référence à « l'article 3.3.1., 23° du COBRACE » par une référence à « l'article 3.1.1., 23°, du COBRACE ».

6. Le b) de la définition d'« installation en place » fait référence à « tous les autres critères prévus par l'ordonnance du 31 janvier 2008 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et relatif aux mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto ». Or cette ordonnance a été abrogée par le Code bruxellois du 2 mai 2013. Il serait donc préférable d'inscrire les critères visés dans le texte du projet d'arrêté. Dans un souci d'assurer la lisibilité du texte du projet, ces critères peuvent être inscrits dans une annexe du projet.

7. Dans le texte néerlandais de l'article 2, 16°, du projet, on utilisera le terme « keuringsinstelling » au lieu du terme « keuringsorganisme », afin de se conformer à la terminologie de l'article 3.3.15, § 3, du Code bruxellois du 2 mai 2013.

Article 9

8. Dans le texte français de l'article 9, b), du projet, le vérificateur ne doit pas être désigné par l'Institut, contrairement au texte néerlandais. On éliminera cette discordance.

Article 15

9. L'article 15, § 2, du projet prévoit la possibilité que l'exploitant lui-même ait établi que les lacunes à l'origine des conclusions du vérificateur sont dues à des circonstances exceptionnelles et imprévisibles. Toutefois, l'article 8.4. de la décision 2011/278/UE de la Commission du 27 avril 2011 permet uniquement que les États membres décident d'allouer à titre gratuit des quotas d'émission à une installation dont les données n'ont pas été reconnues satisfaisantes lorsqu'ils ont pu eux-mêmes établir que les lacunes sont dues à des circonstances exceptionnelles et imprévisibles. Par conséquent, à l'article 15, § 2, la possibilité de procéder à la constatation visée doit être limitée à l'Institut, à savoir l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement.

Article 17

10. À la fin du texte néerlandais de l'article 17, b), ii), du projet, on ajoutera les mots « voor de verbruikte brandstof ». Tel est effectivement le cas dans le texte français, ce qui est conforme à l'article 10.2. de la décision 2011/278/UE de la Commission du 27 avril 2011.

Article 18

11. Il y a lieu de remplacer la référence « au paragraphe 2, point b), i) » par une référence « à l'article 17, b), ii) ».

Article 24

12. L'article 24 du projet fait état du « facteur de correction transsectoriel ». Le délégué a déclaré à ce sujet : « Ce facteur figure dans l'annexe II de la décision de la commission du 5 septembre 2013 concernant les mesures nationales d'exécution pour l'allocation transitoire à titre gratuit de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à l'article 11, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil. Cette référence sera rajoutée dans l'arrêté ». On peut se rallier à cette proposition.

Article 26

13. On remplacera la référence à « l'article 27, § 2 » par une référence à « l'article 28, § 2 ».

Articles 33 et 35

14. Les articles 33 et 35 du projet renvoient aux exigences prescrites par les articles 12 à 14. Interrogé sur la question de savoir s'il ne faudrait pas compléter cette référence par une référence à l'article 15, eu égard aux dispositions des articles 18, 20 et 21 de la décision 2011/278/UE de la Commission du 27 avril 2011, le délégué a répondu ce qui suit : « Les articles 12, 13, 14 et 15 définissent les exigences pour que les données soient déclarées satisfaisantes. La référence devrait donc être étendue à l'article 15 ». Cette suggestion peut être accueillie.

15. En vue de se conformer pleinement à la version néerlandaise de l'article 21.1 de la décision 2011/278/ UE de la Commission du 27 avril 2011, mieux vaudrait inscrire expressément dans le texte néerlandais de l'article 35 que le vérificateur « eerst geverifieerd heeft » et « vervolgens bevredigd heeft bevonden ».

Chapitre V

16. Dans la version néerlandaise du projet, il convient de remplacer l'intitulé « Hoofdstuk V » par « Titel V ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME