



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 55.493/1
van 26 maart 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties en de inzet van flexibele mechanismen, voor wat betreft de uitbreiding tot luchtvaartactiviteiten’

Op 24 februari 2014 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties en de inzet van flexibele mechanismen, voor wat betreft de uitbreiding tot luchtvaartactiviteiten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 maart 2014.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot het wijzigen van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012 ‘inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties en de inzet van flexibele mechanismen’.

Met de ontworpen wijzigingen wordt, wat het Vlaamse Gewest betreft, de omzetting verdergezet 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’. De omzetting van deze richtlijn gaf eerder aanleiding tot het decreet van 14 februari 2014 ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het Energiedecreet van 8 mei 2009’¹. In het laatstgenoemde decreet wordt richtlijn 2008/101/EG in het interne recht omgezet, wat het Vlaamse Gewest betreft, rekening houdend met het samenwerkingsakkoord dat op 2 september 2013 werd gesloten tussen de federale Staat en de gewesten ‘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’².

Daarnaast ligt aan sommige wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012 de bedoeling ten grondslag om de tekst ervan meer af te stemmen op recente Europeesrechtelijke regelgeving inzake emissiehandel.

3.1. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’,

¹ Voor de tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement, zie *Parl.St.* Vl.Parl., 2013-14, nr. 2319/3. Het betrokken decreet werd op 14 februari 2014 door de Vlaamse Regering bekrachtigd en afgekondigd. Het decreet is op de datum waarop dit advies wordt uitgebracht nog niet bekendgemaakt.

² Het betrokken samenwerkingsakkoord is er gekomen na de vernietiging, bij de arresten nrs. 33/2011 van 2 maart 2011, en 76/2012 van 14 juni 2012 van het Grondwettelijk Hof, van respectievelijk de Vlaamse (decreet van 8 mei 2009 ‘houdende wijziging van het REG-decreet van 2 april 2004, wat de uitbreiding tot luchtvaartactiviteiten betreft’) en de Waalse decretale bepalingen (decreet van 6 oktober 2010 ‘tot wijziging van het decreet van 10 november 2004 tot invoering van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, tot oprichting van een “Fonds wallon Kyoto” (Waals Kyotofonds) en betreffende de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto’) ter omzetting van richtlijn 2008/101/EG. Het samenwerkingsakkoord heeft betrekking op de bevoegdheidsverdeling binnen België op het vlak van het emissiehandelssysteem voor luchtvaartactiviteiten en beoogt gevolg te geven aan de voornoemde vernietigingsarresten van het Grondwettelijk Hof. De Vlaamse decreetgever heeft met het betrokken samenwerkingsakkoord ingestemd bij het decreet van 8 november 2013 (BS 6 december 2013).

zoals deze worden ingevoegd bij het voornoemde decreet van 14 februari 2014 en waarvan melding wordt gemaakt in het derde lid van de aanhef van het ontwerp. Voor sommige bepalingen van het ontwerp dient bovendien een beroep te worden gedaan op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat aan de Vlaamse Regering de algemene bevoegdheid toekent tot het uitvoeren van de decreten, gelezen in samenhang met één van de voornoemde decretale bepalingen.

Daarenboven moet met betrekking tot de rechtsgrond nog het volgende worden opgemerkt.

3.2. De opsomming van bepalingen van het decreet van 5 april 1995, in het derde lid van de aanhef van het ontwerp, kan worden vervolledigd met de vermelding van artikel 8.2.2, 6°, van dat decreet, eveneens ingevoegd bij het decreet van 14 februari 2014, waarin wordt bepaald dat “[i]n overeenstemming met richtlijn 2003/87/EG [...] de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt voor het gebruik van flexibele mechanismen door BKG-installaties”. Sommige bepalingen van het ontwerp, zoals de artikelen 6 tot 9, kunnen immers worden geacht rechtsgrond te vinden in het aangehaalde artikel 8.2.2, 6°, van het decreet van 5 april 1995.

Ook artikel 8.2.2, 3°, van het decreet van 5 april 1995 kan rechtsgrond bieden voor sommige bepalingen van het ontwerp (zoals artikel 27) in de mate de Vlaamse Regering, in overeenstemming met richtlijn 2003/87/EG “de nadere regels [bepaalt] voor de toewijzing, de aanvraag van een toewijzing, de verlening, de stopzetting van de verlening, de opschorting van de verlening, de geldigheid en de annulering van de emissierechten”.

3.3. In de mate het ontwerp tevens milieuvoorwaarden voor ingedeelde inrichtingen beoogt vast te stellen, vindt het eveneens rechtsgrond in artikel 20, eerste lid, van het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’, dat de Vlaamse Regering opdraagt algemene of sectorale milieuvoorwaarden vast te stellen. Op die wijze kunnen de artikelen 2, 6 tot 9, 12, 13 en 14, 20 tot 24 en 26, en 28 tot 30, van het ontwerp, ook worden geacht rechtsgrond te vinden in de voornoemde bepaling van het decreet van 28 juni 1985.

3.4. In het ontworpen artikel 56/39 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012 (artikel 10 van het ontwerp) wordt de uiterste termijn voor het verlenen van de kosteloos toegewezen emissierechten aan een vliegtuigexploitant voor een bepaald kalenderjaar vastgelegd op 28 februari van datzelfde kalenderjaar.³ Naar het zeggen van de gemachtigde wordt daarvoor rechtsgrond gezocht in artikel 7, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013. De betrokken bepaling houdt voor de Vlaamse Regering evenwel niet de bevoegdheid in om het ontworpen artikel 56/39 van het besluit van 20 april 2012 tot stand te brengen.⁴

3.5. Het ontworpen artikel 63/2, § 3, van het besluit van 20 april 2012 (artikel 19 van het ontwerp) herneemt wat reeds volgt uit artikel 8.3.6, § 2, tweede lid, van het decreet van

³ Zie artikel 3sexies, lid 5, 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’.

⁴ Daartoe zal een decretale bepaling moeten kunnen worden aangewezen of dienen te worden tot stand gebracht. Er mag immers evenmin van worden uitgegaan dat – zoals de gemachtigde lijkt te doen – een EU-verordening rechtsgrond zou kunnen bieden voor een internrechtelijke norm.

5 april 1995, met dien verstande dat aan de betrokken decretale bepaling nog een geval wordt toegevoegd waarin emissierechten mogen worden overgedragen, namelijk het geval waarin “een alternatief emissiecijfer is bepaald en is ingegeven in het nationaal broeikasgasregister”. Het is niet duidelijk welke bepaling de Vlaamse Regering bevoegd maakt voor dergelijke toevoeging aan de decretale regeling. Bij gebrek daaraan dient de aangehaalde zinsnede uit het ontwerp te worden weggelaten.

VOORAFGAANDE OPMERKING

4. Het ontworpen besluit kan pas in werking treden van zodra het decreet van 14 februari 2014 in werking zal zijn getreden. Het laatstgenoemde decreet voegt immers diverse bepalingen in het decreet van 5 april 1995 in die rechtsgrond bieden voor het merendeel van de artikelen van het ontwerp. Daarenboven dient het decreet van 14 februari 2014 te worden gelezen in samenhang met het samenwerkingsakkoord dat op 2 september 2013 is gesloten en dat evenmin al in werking is getreden. De inwerkingtreding van de ontworpen regeling zal derhalve ook niet aan de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord mogen voorafgaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dient te worden vermeld dat het om de bijzondere wet “van 8 augustus 1980” gaat. Voorts dient de aanhef te worden aangevuld, rekening houdend met hetgeen *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp.

6. Aan het einde van het derde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dienen de woorden “, ingevoegd bij het decreet van 5 februari 2014” te worden vervangen door de woorden “, ingevoegd bij het decreet van 14 februari 2014”.

Artikel 10

7. Het ontworpen artikel 56/12 van het besluit van 20 april 2012 dient aan te vangen als volgt: “De aanvraag, vermeld in artikel 56/11, bevat minstens ...”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME