



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.762/1/V
van 24 juli 2015

over

een voorontwerp van decreet 'houdende wijziging van diverse bepalingen over vliegtuigexploitanten van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid'

Op 25 juni 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 11 augustus 2015,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van diverse bepalingen over vliegtuigexploitanten van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 16 juli 2015. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 juli 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 EN RECHTSGROND VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ met betrekking tot de emissierechten voor vliegtuigexploitanten. Die aanpassingen zijn voornamelijk ingegeven door de wijzigingen die verordening (EU) nr. 421/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014² hebben aangebracht in 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’³, en die ook aanleiding hebben gegeven tot de op til zijnde aanpassing van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de opnemings 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’.

2.2. Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 8.1.2, 9°, van het decreet van 5 april 1995 de definitie van “luchthavenbeheerder” aan te vullen met een bijkomend criterium (grootte van de CO₂-emissies) om de relevante luchthavenbeheerder aan te wijzen in die gevallen waarin het criterium van het aantal luchtvaartactiviteiten geen aanwijzing mogelijk maakt.

2.3. Met de artikelen 3 en 4 van het ontwerp wordt beoogd een afdeling 1bis in titel VIII, hoofdstuk 3, met een bijzondere regeling in te voegen die invulling geeft aan de aanpassingen die werden doorgevoerd door de genoemde verordening (EU) nr. 421/2014. Bedoeling is dat voor de periode van 1 januari 2013 tot 31 december 2016 de emissieregeling nog enkel geldt voor vluchten tussen EER lidstaten, en dus niet (langer) voor vluchten van of naar derde landen, en evenmin voor vluchten van of naar de ultraperifere gebieden in de zin van

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

² Verordening (EU) nr. 421/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 ‘tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met het oog op de tenuitvoerlegging tegen 2020 van een internationale overeenkomst die op emissies van de internationale luchtvaart wereldwijd één marktgebaseerde maatregel toepast’.

³ Wijzigingen die door een verordening worden aangebracht in een richtlijn zijn niet onmiddellijk toepasselijk. Weliswaar is de relevante verordenende bepaling onmiddellijk toepasselijk, maar die wijzigd slechts de richtlijn en is daarna meteen uitgewerkt zoals een internrechtelijke wijzigingsbepaling meteen is uitgewerkt. Wat overblijft, is een nieuwe of gewijzigde richtlijn bepaling, die door de Lidstaten moet worden omgezet opdat ze ook ten aanzien van particulieren zou kunnen worden toegepast.

artikel 349 van het Verdrag van 25 maart 1957 ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU). Die aanpassing noopt ook tot wijziging van de rapportageverplichtingen (ontworpen artikel 8.3.3bis, § 1). Die reductie van het territoriale toepassingsgebied van de emissieregeling geeft ook aanleiding tot een evenredige reductie van de kosteloze emissierechten (ontworpen artikel 8.3.3bis, § 2), en een aanpassing van het vereiste van het indienen van monitoringplannen (ontworpen artikel 8.3.3bis, § 3). Ten slotte, wordt er nog een bijzondere vrijstelling toegekend voor vliegtuigexploitanten met een jaarlijkse emissie van minder dan 25.000 ton CO₂ (ontworpen artikel 8.3.3bis, § 4).

2.4. Artikel 5 van het ontwerp beoogt twee aanvullingen aan te brengen in artikel 8.3.4, § 6, van het decreet van 5 april 1995 teneinde tegemoet te komen aan een opmerking van de Europese Commissie over de mogelijks onvolledige omzetting van artikel 3sexies, lid 4, van richtlijn 2003/87/EG.

2.5. Artikel 6 van het ontwerp brengt wijzigingen aan in bijlage VI van het decreet van 5 april 1995. Enerzijds wordt de term “lidstaat van de Europese Unie” vervangen door “land waarop het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van toepassing is”. Anderzijds wordt een punt 10° toegevoegd teneinde te voorzien in de tijdelijke uitsluiting (2013-2020) van het toepassingsgebied van niet-commerciële vliegtuigexploitanten die vluchten uitvoeren met een totale emissie van minder dan 1000 ton per jaar.

2.6. Artikel 7 van het ontwerp strekt ertoe het te nemen decreet in werking te laten treden op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

BEVOEGDHEID

3. Het Vlaamse Gewest kan uit de aard van de aangelegenheid niet unilateraal optreden met betrekking tot de aanwijzing van de bevoegde luchthavenbeheerder.⁴ Artikel 2 van het te nemen decreet geeft evenwel uitvoering aan de voorgenomen aanpassing van artikel 2, 18°, van het samenwerkingsakkoord van 2 september 2013 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de opnemings 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’. Er moet derhalve over worden gewaakt dat die bepaling van het ontwerp slechts in werking treedt op hetzelfde ogenblik als de aanpassingen aan het samenwerkingsakkoord.⁵

⁴ Zie ook punt 2 adv.RvS 54.282/1 van 14 november 2013 dat heeft geleid 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’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2319/1, 59 onder verwijzing naar GwH 2 maart 2011, nr. 33/2011.

⁵ Zie in die zin ook punt 8 van voormeld advies 54.282/1, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2319/1, 62.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Er dient een tweede lid of een nieuw artikel worden toegevoegd waarin wordt aangegeven dat het te nemen decreet strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2003/87/EG, zoals laatst gewijzigd door verordening (EU) nr. 421/2014.

Artikel 4

5. De ontworpen bepaling is een onjuiste omzetting van artikel 28*bis* van richtlijn 2003/87/EG, zoals ingevoegd door verordening (EU) nr. 421/2014. Ze miskent niet alleen de naamswijziging van het Verdrag ‘tot oprichting van de Europese Gemeenschap’ in Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’, maar bovendien wordt voorbijgegaan aan het feit dat de broeikasgasemissiehandel ook geldt voor de lidstaten van de Europese Economische Ruimte.⁶

In het ontworpen artikel 8.3.3*bis*, § 1, eerste lid, 1°, moeten de verwijzingen naar “landen waarop het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap niet van toepassing is” worden vervangen door de woorden “landen buiten de Europese Economische Ruimte (EER)”.

In het ontworpen artikel 8.3.3*bis*, § 1, eerste lid, 2°, moeten de woorden “in een ander gebied waarop het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van toepassing is” worden vervangen door de woorden “in een andere regio van de EER”.

In het ontworpen artikel 8.3.3*bis*, § 1, eerste lid, 3°, moeten de woorden “in landen waarop het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van toepassing is” worden vervangen door “in EER-landen”.

6. De verwijzing in de inleidende zin van het ontworpen artikel 8.3.3*bis*, § 1, eerste lid, naar de artikelen 8.5.1 en 8.5.2 lijkt niet echt nodig. Die bepalingen hebben betrekking op sancties bij niet-naleving van artikel 8.3.6. Voor zover het ontworpen artikel 8.3.3*bis*, § 1, afwijkingen van artikel 8.3.6 toestaat, kan er in die uitgezonderde gevallen ook zonder die verwijzing geen aanleiding bestaan tot het opleggen van een sanctie. De ontworpen bepaling wijkt niet af van de artikelen 8.5.1 en 8.5.2, maar beperkt slechts het toepassingsgebied van artikel 8.3.6 waar die twee artikelen naar verwijzen.

Indien de stellers niettemin de verhouding tussen artikel 8.3.6, het ontworpen artikel 8.3.3*bis* en de sanctieregeling in de artikelen 8.5.1 en 8.5.2 zouden willen expliciteren, zou het omwille van de rechtszekerheid beter zijn om in de artikelen 8.5.1 en 8.5.2 de verwijzingen naar de verplichtingen onder artikel 8.3.6 te nuanceren, bijvoorbeeld door de verwijzing naar de vliegtuigexploitant aan te vullen met ‘en die niet is vrijgesteld overeenkomstig artikel 8.3.3*bis*’.

⁶ Indien het ontwerp van samenwerkingsakkoord waarover de Raad van State nog niet om advies is verzocht, eenzelfde verkeerde terminologie hanteert, heeft ook het voorgenomen samenwerkingsakkoord op dit punt aanpassing.

Artikel 5

7. Indien ervoor wordt gekozen om het relevante Commissiebesluit uitdrukkelijk te vernoemen, zou de verwijzing duidelijkheidshalve best ook het nummer bevatten: “... het Besluit 2011/638/EU van de Europese Commissie van 26 september 2011 tot ...”.

De vraag rijst evenwel of het wel aangewezen is om in het decreet naar een specifiek besluit te verwijzen, wat het immers moeilijk maakt om snel wijzigingen door te voeren indien de Commissie dat besluit zou vervangen. Ten eerste is het zo dat het Besluit 2011/638/EU geen specifieke bestemmingen heeft, en dus geacht wordt algemeen verbindend te zijn, zonder dat verder omzetting is vereist.⁷ Ten tweede kan het besluit net daarom bepalen dat het al verbindend is vanaf de derde dag na publicatie. Een verwijzing naar een mogelijk nieuw besluit kan nooit tijdig worden ingevoerd in het decreet, wat er toe zou leiden dat dan – minstens tijdelijk – een conflict zou bestaan tussen het decreet en het EU recht.

Om die redenen zou kunnen worden overwogen om meer abstract te verwijzen naar “het besluit dat de Europese Commissie vaststelt op basis van artikel 3sexies, lid 4, a), van Richtlijn 2003/87/EG”. Dat is weliswaar minder gebruiksvriendelijk, maar het vermijdt dat het decreet in conflict zou komen met eventuele latere versies van dat besluit.

Artikel 6

8. In punt 1° moeten de woorden “land waarop het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van toepassing is” worden vervangen door “lidstaat van de Europese Economische Ruimte”.

Artikel 7

9. Gelet op hetgeen onder punt 3 is opgemerkt, verdient het aanbeveling om met betrekking tot artikel 2 van het te nemen decreet in een regeling van inwerkingtreding te voorzien die is afgestemd op de inwerkingtreding van het voornoemde samenwerkingsakkoord.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jan CLEMENT

⁷ Artikel 288, vierde lid, VWEU. Indien het besluit tot de lidstaten was gericht, zou er een omzetting moeten volgen, zie HvJ 7 juni 2007, zaak C-80/06 *Carp*.