



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.332/1

van 6 juli 2020

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van Richtlijn 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG’

Op 29 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van Richtlijn 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juli 2020.

*

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 VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 april 2020 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG’.

In de memorie van toelichting werd met betrekking tot het betreffende samenwerkingsakkoord de volgende duiding gegeven:

“Op 14 december 2016 werd richtlijn 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen aangenomen. Deze richtlijn vervangt richtlijn 2001/81/EG inzake de nationale emissieplafonds (NEC) en legt emissieplafonds vast vanaf enerzijds 2020 en anderzijds 2030 voor vijf polluenten: zwaveloxiden (SO_x), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen exclusief methaan (NMVOS), ammoniak (NH₃) en fijn stof met een aerodynamische diameter tot 2,5 µm (PM_{2,5}). De richtlijn legt aan de lidstaten ook op een emissiereductieprogramma op te stellen om die doelstellingen te halen en om emissieprognoses op te stellen in functie van de voorgenen maatregelen, om jaarlijks een emissie-inventaris op te stellen voor de polluenten die zijn opgenomen in bijlage 1 bij de richtlijn, om de impact van luchtverontreiniging op de ecosystemen in kaart te brengen en om over al deze zaken te rapporteren.

Voor het Vlaams Gewest werd deze richtlijn omgezet door het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014.

Het voorliggende samenwerkingsakkoord formaliseert een aantal afspraken tussen de betrokken overheden en zet een aantal bepalingen om die op Belgisch niveau moeten beslist en gerealiseerd worden”.

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

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het voorliggende samenwerkingsakkoord beoogt deels Richtlijn (EU) 2016/2284 om te zetten in interne regelgeving.

Gelet op het voorwerp van deze richtlijn, vallen de te nemen omzettingsmaatregelen grotendeels onder de, overeenkomstig artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, aan de gewesten toegewezen principiële bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu.

Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, hebben de gewesten reeds afzonderlijk bepalingen aangenomen ter omzetting van deze richtlijn. Voor het Vlaamse Gewest gebeurde dit bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en tot wijziging van artikel 3.7.10.2 van titel III van het VLAREM van 16 mei 2014’.

Gelet op de werkwijze waarbij enerzijds door de gewesten reeds in hun interne regelgeving bepalingen zijn aangenomen ter omzetting van Richtlijn (EU) 2016/2284 en anderzijds de instemming wordt overwogen met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ter uitvoering van een aantal bepalingen van deze richtlijn, dient erover te worden gewaakt dat de gecombineerde toepassing van deze verschillende omzettingsbepalingen er effectief toe leidt dat België zich volledig conformeert aan deze richtlijn.

4. De toepassing van voorliggend samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt beoogd, is verbonden aan het samenwerkingsakkoord van 7 september 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van het protocol bij het verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève’ (hierna: Göteborg-samenwerkingsakkoord).²

Gelet op deze verbondenheid, dient erover te worden gewaakt dat het voorliggend samenwerkingsakkoord niet in werking treedt vooraleer de federale en de gewestelijke wetgevers hebben ingestemd met het Göteborg-samenwerkingsakkoord.

² Enkel de Vlaamse decreetgever heeft momenteel reeds ingestemd met dat samenwerkingsakkoord, met name bij decreet van 22 november 2019 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 7 september 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van een aantal bepalingen van het protocol bij het verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, met bijlagen, ondertekend in Göteborg op 30 november 1999, zoals gewijzigd op 4 mei 2012 te Genève’.

BIJZONDERE OPMERKINGENArtikel 5

5. Artikel 5 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat ieder gewest de nodige maatregelen neemt om de emissies van de polluenten te beperken tot het voor de jaren 2025 en volgende vastgestelde indicatieve niveau bepaald door het lineaire traject dat als vertrekpunt in 2020 de absolute emissieplafonds voor 2020, vermeld in artikel 4 van het Göteborg-samenwerkingsakkoord, heeft en als eindpunt in 2030 de emissieplafonds vermeld in artikel 4, § 1, van voormeld samenwerkingsakkoord.

Volgens de concordantietabel beoogt artikel 5 de omzetting van artikel 4, § 2, van Richtlijn (EU) 2016/2284 in interne regelgeving.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande de volgende verduidelijking gegeven:

“Overeenkomstig wat is voorzien in de NECR, legt Artikel 5 op dat vanaf 2025 de reductie van de emissies van de stoffen die gevat worden door de NECR een lineair traject volgt, met als startpunt in 2020 de absolute emissieplafonds zoals vermeld in artikel 4, § 1 van het samenwerkingsakkoord betreffende het geamendeerde protocol van Göteborg en als eindpunt in 2030 de absolute emissieplafonds die zijn vastgesteld in artikel 4”.

Uit de communicatie met de gemachtigden blijkt dat de cijfers in de tabellen in de loop van de jaren kunnen variëren met als gevolg dat de “absolute cijfers” niet zo absoluut zijn als uit de tekst van het samenwerkingsakkoord blijkt. Zo zijn de cijfers die in de tabellen van artikel 4 van het Göteborg-samenwerkingsakkoord zijn vermeld, ondertussen niet meer de absolute emissieplafonds die bepalend zijn om na te gaan of de gewesten en België de vooropgestelde reductiedoelstellingen behalen.

Het verdient bijgevolg aanbeveling de memorie van toelichting op dit punt te verduidelijken.

Artikel 10

6. Artikel 10 van het samenwerkingsakkoord beschrijft de te volgen procedure wanneer een gewest één van zijn emissieplafonds als vermeld in de artikelen 4 en 5 van Richtlijn (EU) 2016/2284 voor één of meerdere polluenten niet naleeft en de mogelijkheid om daarbij een beroep te doen op de flexibiliteitsmechanismen.

Het betreft de hypothese waarin een gewest niet in de mogelijkheid verkeert zijn verplichtingen, al naargelang het geval, vanaf het jaar 2030 (artikel 4) of vanaf het jaar 2025 (artikel 5) na te komen.

Er dient te worden opgemerkt dat artikel 5 van Richtlijn (EU) 2016/2284 waarvan artikel 10 van het samenwerkingsakkoord de omzetting in interne regelgeving beoogt, verbonden is aan artikel 4 en bijlage II van dezelfde richtlijn die verplichtingen bevatten vanaf het jaar 2020.

Bijgevolg dient artikel 10 van het samenwerkingsakkoord te worden aangepast zodat het alle hypothesen dekt waarin een gewest niet in de mogelijkheid verkeert om vanaf 2020 zijn verplichtingen zoals voorzien in artikel 4 en in bijlage II van Richtlijn (EU) 2016/2284 na te komen.³

Artikelen 15 tot 18

7. Deze artikelen betreffen het programma ter beheersing van de luchtverontreiniging.

Door in artikel 15, § 1, van het samenwerkingsakkoord te bepalen dat de partijen samen een nationaal programma ter beheersing van de luchtverontreiniging opstellen wordt verkeerdelijk de indruk gewekt dat dit programma in gemeenschappelijk akkoord wordt opgesteld.

Zoals door de gemachtigde werd bevestigd in zijn in het kader van de adviesaanvraag over het voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest⁴, houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord als datgene dat thans voor advies voorligt, gegeven toelichting, blijkt uit het geheel van de bepalingen van de artikelen 15 tot 18 van het samenwerkingsakkoord immers dat het bedoelde programma een samenvoeging betreft van de bijdragen van de verschillende partijen. Bovendien beklemtoonde de gemachtigde dat de inhoud van het programma niet tot stand komt als gevolg van een gezamenlijk akkoord tussen de partijen, maar tot stand komt, met inachtnaam van de door artikel 6 en bijlage III van Richtlijn (EU) 2016/2284 vastgestelde voorwaarden en procedures, als gevolg van het opstellen door elke partij van eigen programma's ter beheersing van de luchtverontreiniging.

Vermits het in artikel 15, § 1, van het samenwerkingsakkoord bedoelde programma een samenvoeging betreft van de eigen programma's van de partijen, verdient het omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid aanbeveling de tekst van deze bepaling dienovereenkomstig aan te passen, minstens de memorie van toelichting op dit punt te verduidelijken.

³ Dit veronderstelt dat alle hypothesen worden gedekt waarin een gewest niet in de mogelijkheid verkeert om de, al naargelang het geval, door het Göteborg-samenwerkingsakkoord of door het voorliggende samenwerkingsakkoord opgelegde emissieplafonds, na te komen.

⁴ Adv.RvS 67.317 van 22 juni 2020 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest 'portant assentiment à l'accord de coopération du ... entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles Capitale relatif à l'exécution de plusieurs dispositions de la Directive 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, modifiant la directive 2003/35/CE et abrogeant la directive 2001/81/CE'.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

8. Het instemmingsdecreet geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME