



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.294/1
van 2 juli 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over
verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste
installaties voor de periode 2021-2030’

Op 29 mei 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties voor de periode 2021-2030’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 juli 2019.

*

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.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt de omzetting in interne regelgeving van richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 ‘tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814’.

In de Bisnota aan de Vlaamse Regering werd met betrekking tot de doelstelling van het voorliggend besluit de volgende toelichting gegeven:

“De omzetting van de aanpassingen aan richtlijn 2003/87/EG worden in het voorliggend besluit samen behandeld met de noodzakelijke aanpassingen aan de Vlaamse wetgeving inzake het EU-ETS naar aanleiding van de vernieuwde geharmoniseerde Europese toewijzingsregels voor de periode 2021-2030. Aangezien de geharmoniseerde Europese toewijzingsregels voor de periode 2021-2030 niet langer in een ‘Besluit’ maar in een ‘Verordening’ vastgesteld zijn, kan voor de toewijzingsregels zelf naar deze verordening verwezen worden, en moeten enkel de specifieke procedures die in Vlaanderen van toepassing zullen zijn vastgelegd worden in het besluit van de Vlaamse Regering.”¹

Naast een aantal autonome bepalingen bevat het ontwerp ook wijzigingen aan de besluiten van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: VLAREM II), van 20 april 2012 ‘inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties, luchtvaartactiviteiten en de inzet van flexibele mechanismen’ en van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’.

¹ Bisnota aan de Vlaamse Regering, nr. 1.2.3, laatste lid.

4.1. Voor de ontworpen regeling wordt in beginsel rechtsgrond ontleend aan de artikelen 8.2.1, 8.2.2, 8.4.3, 8.5.1 en 8.5.4 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

4.2. Artikel 17 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel II.4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 waarbij de Vlaamse Regering, enerzijds, de instanties aanwijst die ervoor zorgen dat milieu-informatie op een actieve, systematische en transparante wijze onder de burgers of onder de betrokken doelgroepen verspreid wordt en op een doeltreffende wijze toegankelijk wordt gemaakt en, anderzijds, bepaalt welke milieu-informatie minimaal wordt verspreid en nadere regels vaststelt voor de wijze waarop milieu-informatie wordt verspreid en toegankelijk wordt gemaakt.

4.3. Artikel 66 van het ontwerp ontleent rechtsgrond aan de artikelen 24, eerste lid, 42, eerste lid, en 59, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’, waarbij de Vlaamse Regering de adviesinstanties aanwijst die over een vergunningsaanvraag respectievelijk een vergunningsaanvraag in beroep advies verlenen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5.1. Zoals hiervoor bij de strekking van het ontwerp is aangegeven, vormt het voorliggende ontwerp niet alleen de omzetting van een Europese richtlijn, maar geeft het ook uitvoering aan een aantal (uitvoerings- of gedelegeerde) verordeningen, inzonderheid de gedelegeerde verordening (EU) 2019/331 van de Commissie van 19 december 2018 ‘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 van het Europees Parlement en de Raad’.

5.2. Bij het vaststellen van deze uitvoeringsmaatregelen worden in het ontwerp een aantal verordeningbepalingen hernomen. Bij wijze van voorbeeld kan in dit verband op het volgende worden gewezen.

Door artikel 8 van het ontwerp wordt deels artikel 24 van de gedelegeerde verordening (EU) 2019/331 hernomen.

Gevraagd of de inhoud van artikel 8 van het ontwerp niet rechtstreeks voortvloeit uit artikel 24 van de gedelegeerde verordening (EU) 2019/331 en waarom dit nog in interne regelgeving wordt bepaald, antwoordde de gemachtigde het volgende :

“Om te verduidelijken dat deze aanvraag bij het departement moet worden ingediend.”

Artikel 16, § 1, van het ontwerp herneemt artikel 26 van de gedelegeerde verordening (EU) 2019/331.

Op de vraag waarom deze verordeningsbepaling in interne regelgeving wordt omgezet, antwoordde de gemachtigde:

“Hier zijn meerdere redenen voor:

- Om te verduidelijken dat deze melding bij het departement moet ingediend worden.
- Om te verduidelijken hoe in Vlaanderen “the relevant greenhouse gas permit” geïnterpreteerd dient te worden.
- Omdat artikel 26 van verordening 2019/331 niet alle relevante gevallen, vermeld in artikel 10 bis, lid 19 vat.
- Om de verdere procedure na melding te verduidelijken.”

5.3. Wat artikel 8 van het ontwerp betreft, wordt als enige verantwoording voor het deels hernemen van artikel 24 van de gedelegeerde verordening (EU) 2019/331 aangevoerd dat hiermee wordt verduidelijkt dat de aanvraag moet worden ingediend bij het departement.

Deze verduidelijking is echter overbodig nu de verordeningsbepaling stelt dat de aanvraag bij de bevoegde autoriteit dient te gebeuren en deze autoriteit krachtens artikel 8.1.2, 1°, DABM de instantie, aangewezen overeenkomstig artikel 18 van richtlijn 2003/87/EG, namelijk het Departement Omgeving is.

Artikel 3 van de gedelegeerde verordening (EU) 2019/331 bepaalt dat naast de aanwijzing van (een) bevoegde autoriteit of autoriteiten overeenkomstig artikel 18 van richtlijn 2003/87/EG de lidstaten de nodige administratieve regelingen treffen ter uitvoering van deze verordening.

Het overnemen van bepalingen van een EU-verordening² in een internrechtelijke regeling kan alleen worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van eventuele internrechtelijke uitvoeringsmaatregelen, in welk geval een verwijzing naar de betrokken bepaling van de verordening (“overeenkomstig [of: onverminderd] artikel ... van verordening ...”) het gepaste middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden.

Artikel 8 van het ontwerp dient alvast in deze zin te worden aangevuld. Bovendien zullen de stellers van het ontwerp tevens het best nagaan of er niet nog andere bepalingen van het ontwerp in dezelfde zin aanpassing behoeven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 4.1 tot 4.3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Er dient een nieuw tweede lid aan de aanhef te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

² Overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is een verordening verbindend in al haar onderdelen en is ze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

In het bestaande derde lid van de aanhef, dat het vierde lid wordt, dient de verwijzing naar artikel 8.5.5 van het decreet van 5 april 1995 te worden geschrapt.

In het bestaande vierde lid van de aanhef, dat het vijfde lid wordt, dient een verwijzing naar de artikelen 24, eerste lid, 42, eerste lid, en 59, eerste lid, van het decreet van 25 april 2014 te worden toegevoegd en dient de verwijzing naar artikel 6 van hetzelfde decreet te worden geschrapt.

Er dient een nieuw zesde lid in de aanhef te worden ingevoegd, geredigeerd als volgt:

“Gelet op het Bestuursdecreet van 7 december 2018, artikel II.4;”

Artikel 5

7. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat de exploitant van een BKG-installatie die in aanmerking wil komen voor een kosteloze toewijzing van emissierechten voor de periode 2021-2025, uiterlijk op 30 juni 2019 bij het departement een aanvraag indient conform artikel 4 van de gedelegeerde verordening (EU) 2019/331.

Voornoemde datum is de uiterste datum die lidstaten kunnen vaststellen krachtens artikel 4 van de gedelegeerde verordening (EU) 2019/331.

De gemachtigde verstrekte met betrekking tot die datum de volgende toelichting:

“We zijn ons bewust dat wanneer het besluit van kracht zal zijn, de deadline in het verleden zal liggen. De deadline van 30 juni 2019 is echter de deadline die aan exploitanten is gecommuniceerd, en de deadline die exploitanten dus zullen nastreven. Geen enkele exploitant heeft een aanvraag ingediend voor 31 mei 2019.”

Gelet op deze toelichting, waaruit blijkt dat in de praktijk reeds gehandeld wordt naar die uiterste datum, kan deze laatste worden gebillijkt.

Artikel 26

8. In de mate dat in artikel 26, § 3, tweede lid, van het ontwerp wordt verwezen naar de bepalingen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ dient te worden opgemerkt dat, vermits de verplichting tot formele motivering van de beslissingen rechtstreeks uit de wet van 29 juli 1991 voortvloeit, het niet nodig en overbodig is die verplichting in herinnering te brengen. Tevens is het misleidend omdat dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk in die bepalingen wordt voorgeschreven.

De verwijzing naar de wet van 29 juli 1991 dient bijgevolg te worden weggelaten.

Artikelen 67 en 68

9. Artikel 67, § 1, van het ontwerp regelt de jaarlijkse verslaggeving aan de Europese Commissie. De eerste volzin is identiek aan de eerste volzin van artikel 102 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012 ‘inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties, luchtvaartactiviteiten en de inzet van flexibele mechanismen’, zoals dat gewijzigd wordt bij artikel 63 van het ontwerp.

De artikelen 63 en 67 van het ontwerp treden in werking tien dagen na de bekendmaking van het besluit in het *Belgisch Staatsblad*. De onderlinge verhouding tussen artikel 67, § 1, eerste volzin, van het ontwerp en artikel 102 van het aangehaalde besluit van 20 april 2012 moet worden uitgeklaard.

Dezelfde opmerking dient te worden gemaakt wat betreft de onderlinge verhouding tussen een aantal punten opgesomd in artikel 68 van het ontwerp en de in artikel 104 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012 opgesomde punten.

De stellers van het ontwerp dienen in dat verband na te gaan in hoeverre de bepalingen niet overbodig zijn en uit het ontwerp kunnen worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Helena KETS

Marnix VAN DAMME