



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 61.691/1  
van 12 juli 2017

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest  
‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van  
20 januari 2017 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest,  
het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest  
betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en  
energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020’

Op 14 juni 2017 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 voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 20 januari 2017 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 2017.

\*

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,<sup>1</sup> 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 ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 20 januari 2017 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020’.

### ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

3. Met betrekking tot het samenwerkingsakkoord van 20 januari 2017 kan worden volstaan met een verwijzing naar het advies 61.126/VR dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 26 april 2017 heeft uitgebracht over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 20 januari 2017 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020’.

In dat advies werd het volgende opgemerkt:

#### “ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Bij hoofdstuk 2 van het samenwerkingsakkoord wordt aan de gewesten de verplichting opgelegd zich te houden aan een ‘lineair traject’ met betrekking tot de reductie van hun broeikasgasemissies in de zin van artikel 1, 12°, van het akkoord, voor de periode van 1 januari 2013 tot 31 december 2020, en wordt een regeling uitgewerkt die ertoe strekt te garanderen dat de gewesten de aldus aan hen opgelegde doelstellingen halen.

Zoals de gemachtigden van de ministers bevestigd hebben, is dat hoofdstuk onder andere van toepassing op de ‘uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sectoren’.

In dit verband wordt erop gewezen dat, wat net de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sectoren betreft, bij artikel 65<sup>quater</sup> van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ een mechanisme ingesteld is in het kader waarvan er voor elk gewest een ‘meerjarig traject met doelstellingen inzake het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen’ vastgelegd is en een financiële bonus-malusregeling ingesteld is die steunt op de berekening van het verschil tussen de jaarlijkse uitstoot in de gebouwen uit de voormelde sectoren in elk gewest en de vooraf vastgestelde trajecten.

---

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

Zoals de gemachtigden van de ministers te kennen gegeven hebben, staan de regeling die bij hoofdstuk 2 van het samenwerkingsakkoord ingevoerd wordt en het mechanisme dat ingesteld is bij artikel 65<sup>quater</sup> van de bijzondere wet van 16 januari 1989 los van elkaar.

Uit formeel oogpunt staat niets eraan in de weg dat beide regelingen onafhankelijk van elkaar van toepassing zouden zijn.

Het zou evenwel raadzaam zijn zich ervan te vergewissen dat het feit dat ze naast elkaar bestaan niet leidt tot overlappingsen of tot gevallen waarin verwarring of een gebrek aan samenhang heerst.

Wat er ook van zij, er wordt opgemerkt dat de toepassing van het samenwerkingsakkoord op generlei wijze mag leiden tot het treffen van maatregelen die aanleiding zou geven tot het schenden van een of ander element van de regeling die bij artikel 65<sup>quater</sup> van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ingesteld is.

2. Volgens artikel 47 van het samenwerkingsakkoord treedt dat akkoord in werking zodra de federale en gewestelijke wetgevers ermee ingestemd zullen hebben.

Gelet op het feit dat bij dat akkoord doelstellingen vastgesteld worden voor een welbepaalde periode, de jaren 2013 tot 2020, die reeds geruime tijd aangevangen is, bevat het evenwel bepalingen waarbij voorgeschreven wordt dat bepaalde verplichtingen nagekomen en welbepaalde handelingen gesteld moeten worden op nauwkeurig bepaalde tijdstippen, waarvan er sommige thans reeds verstreken zijn of verstreken zullen zijn wanneer alle wetgevers in kwestie met het akkoord ingestemd zullen hebben.

Wat die bepalingen betreft, is het dus in feite de bedoeling dat het akkoord met terugwerkende kracht uitwerking heeft.

De gemachtigden van de ministers hebben overigens bevestigd dat een aantal bepalingen van het akkoord reeds toegepast zijn.

Opdat de aldus in het vooruitzicht gestelde terugwerking aanvaard kan worden, moet aan verscheidene voorwaarden voldaan zijn.

a) In de eerste plaats dient men zich ervan te vergewissen of het, voor elk van de bepalingen in kwestie, in de praktijk wel mogelijk is om ze met terugwerkende kracht toe te passen, met ingang van deze of gene datum.

b) Gesteld dat de zopas vermelde voorwaarde vervuld is, behoort eveneens voldaan te zijn aan de algemene voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat aanvaard kan worden dat wettelijke bepalingen terugwerken.

Er wordt aan herinnerd dat de terugwerkende kracht van een wetsbepaling alleen verantwoord kan worden wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst, of nog – zoals *a priori* de doelstelling is die de ontwerpers van het voorliggende samenwerkingsakkoord nastreven – de nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit het international recht of het Europees recht. Wanneer bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin beïnvloed wordt of dat rechtscolleges verhinderd worden zich over een rechtsvraag uit te spreken, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor de terugwerkende kracht.

De ontwerpers van het samenwerkingsakkoord dienen zich er *in concreto* van te vergewissen of *in casu* aan die voorwaarden voldaan is voor elk van de bepalingen in kwestie.

c) Indien de voorwaarden vermeld onder a) en b) vervuld zijn, dient ten slotte in het samenwerkingsakkoord in duidelijke, precieze en ondubbelzinnige bewoordingen geregeld te worden in welke mate dat akkoord met terugwerking uitwerking moet hebben.

Het akkoord dient aldus herzien te worden dat met deze opmerking rekening gehouden wordt.

### BIJZONDERE OPMERKINGEN

#### Artikel 3

Op de vraag naar de exacte draagwijdte van artikel 3, 3°, hebben de gemachtigden van de ministers het volgende geantwoord:

‘L’article 10 de la décision 406/2009/CE permet d’éviter une double comptabilisation de certaines émissions sous la directive 2003/87/CE et sous la décision 406/2009/CE.

La décision d’exécution 2013/634/UE a adapté les quotas d’émission fixés par la décision 2013/162/UE. Il a été tenu compte de cette adaptation dans le calcul des quotas annuels d’émission des Régions mentionnés en annexe de l’accord de coopération.

Si une correction de la décision d’exécution européenne devait être effectuée, les quotas annuels d’une Région concernée pourraient encore être adaptés’.

Uit deze uitleg lijkt voort te vloeien dat de respectieve jaarlijkse emissieruimten van de gewesten, die vermeld zijn in bijlage 2, afdeling 1, van het samenwerkingsakkoord in de toekomst nog aangepast zouden kunnen worden op basis van artikel 3, 3°.

Als zulks inderdaad het geval is, hoort die bepaling veeleer thuis in hoofdstuk 2, afdeling 1, onderafdeling 2, van het akkoord en zouden de artikelen 8 en 11, § 3, dienovereenkomstig aangevuld moeten worden.

#### Artikel 24

Uit de uitleg van de gemachtigden van de ministers blijkt dat, in de Nederlandse tekst van paragraaf 1, de woorden ‘met binnenlandse corrigerende maatregelen’ betekenen dat het correctieve actieplan uit interne beleidslijnen en maatregelen dient te bestaan.<sup>2</sup>

Het verdient aanbeveling de tekst in die zin te herschrijven, wat overigens de mogelijkheid zal bieden om beide taalversies van de tekst beter op elkaar af te stemmen.

#### Artikelen 29 en 38

Zoals de gemachtigden van de ministers bevestigd hebben, is het geval waarop de voorliggende bepalingen betrekking hebben uitsluitend datgene waarin het Hof van Justitie van de Europese Unie het Koninkrijk België met toepassing van artikel 260 VWEU veroordeelt tot het betalen van een forfaitaire som of een dwangsom. De redactie van de tekst behoort aldus herzien te worden dat nauwkeuriger naar dat geval verwezen wordt. De verwijzing naar artikel 258 VWEU, harerzijds, dient als zinloos weggelaten te worden, aangezien het hier beoogde geval in die bepaling niet ter sprake komt.

Teneinde elke onduidelijkheid te voorkomen, zou het overigens beter zijn te schrijven ‘... legt de Nationale Klimaatcommissie/ENOVER vast welk gedeelte van de

<sup>2</sup> Voetnoot 1 van advies 61.126/VR: De gemachtigden hebben erop gewezen dat daaruit volgt dat maatregelen houdende de aankoop van nalevingseenheden uitgesloten zijn.

forfaitaire som of de dwangsom elke contracterende partij verschuldigd is in verhouding tot de verbintenissen die ze niet nagekomen zou zijn’.

### Artikel 30

In verband met de inleidende zin van paragraaf 4 rijst de vraag of het wel zin heeft om voor te schrijven dat datgene waartoe de gewesten zich bij deze bepaling verbinden niet alleen betrekking heeft op hun productie van energie uit hernieuwbare bronnen, maar ook op het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor vervoer.

Op die vraag hebben de gemachtigden van de ministers het volgende geantwoord:

‘En vertu de la directive 2009/28/CE relative à la promotion des énergies renouvelables, l’objectif concernant la part d’énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale d’énergie fixé en vertu de l’article 1, § 1<sup>er</sup>, qui correspond à 13 % pour la Belgique, comprend les parts respectives des secteurs suivants :

- Production d’électricité (à partir de sources renouvelables)
- Froid et chaleur
- Transport.

Cette même directive prévoit un sous-objectif sectoriel pour le transport (10 % de part d’énergie renouvelable par rapport à la consommation finale d’énergie du secteur).

En vertu de l’accord politique 'burden sharing' du 4 décembre 2015, les objectifs attribués aux Régions 'prennent en compte une contribution fédérale correspondant aux SER dans le secteur des transports prévus dans la législation européenne’.

Il découle de ce qui précède que les mesures prises par le niveau fédéral dans le secteur du transport ont été prises en compte dans le calcul des objectifs régionaux’.

De omstandigheid dat de maatregelen die het federale niveau in de vervoersector getroffen heeft, meegerekend zijn bij het bepalen van de doelstellingen van de gewesten, geeft geen aanleiding tot kritiek. De afdeling Wetgeving begrijpt evenwel niet in welk opzicht die omstandigheid relevant zou zijn voor het begrijpen en verantwoorden van het feit dat de verbintenis van de gewesten waarin de voorliggende bepaling voorziet, aldus voorgesteld wordt dat ze niet alleen betrekking heeft op hun productie van energie uit hernieuwbare bronnen, maar ook op het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor vervoer.

In de bespreking van artikel 30 dient nadere uitleg verschaft te worden bij het mechanisme dat bij artikel 30, § 4, ingevoerd wordt, zodat duidelijk gemaakt wordt hoe de gewesten erin zullen kunnen slagen zich te houden aan de door hen aangegane verbintenis om ‘hun productie van energie uit hernieuwbare bronnen’ en ‘het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor vervoer’ te brengen op de waarden die bepaald worden in paragraaf 4, 1<sup>o</sup> tot 3<sup>o</sup>, van dat artikel; in voorkomend geval behoort het dispositief verduidelijkt te worden opdat de bedoeling correct weergegeven wordt.

### Artikel 37

Bij paragraaf 2, derde lid, wordt een mechanisme van ‘intergewestelijke solidariteit’ ingevoerd.

Zoals de gemachtigden van de ministers bevestigd hebben, kan de federale Staat geen gebruik maken van dat mechanisme. Volgens de gemachtigden is zulks het resultaat

van de politieke onderhandelingen die gevoerd zijn met het oog op het sluiten van het voorliggende samenwerkingsakkoord. Noch het dossier, noch de uitleg van de gemachtigden biedt een nauwkeuriger verantwoording voor het feit dat de federale Staat uit het ontworpen solidariteitsmechanisme uitgesloten wordt.

Met een samenwerkingsakkoord wordt getracht een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken. Daartoe en gelet op het beginsel van federale loyaliteit, dat verankerd is in artikel 143, § 1, van de Grondwet, is het van essentieel belang dat bij het vaststellen van de respectieve rechten en plichten van de partijen bij het akkoord een algeheel evenwicht bereikt wordt. Zulks houdt in dat, wanneer de partijen bij een samenwerkingsakkoord een solidariteitsmechanisme invoeren, van dat mechanisme gebruikgemaakt moet kunnen worden door elk van de partijen of dat, indien zulks niet het geval is, daarvoor een redelijke verantwoording gegeven wordt door overwegingen die ter zake dienen en relevant zijn in het licht van de inhoud van het akkoord en het algeheel evenwicht waarop dat akkoord steunt.

Het akkoord dient op dit punt opnieuw bekeken en in voorkomend geval herzien te worden.

#### Artikel 44

1. Het voorliggend samenwerkingsakkoord behoort tot die welke overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' de instemming van de federale wetgever en van de gewestwetgevers behoeven.

Krachtens artikel 92*bis*, § 1, derde lid, van dezelfde wet kan in een samenwerkingsakkoord dat van de wetgevers in kwestie instemming heeft gekregen, bepaald worden dat de uitvoering ervan zal worden verzekerd door uitvoerende samenwerkingsakkoorden die gevolg hebben zonder dat de instemming van dezelfde wetgevers daartoe vereist is.

Krachtens die bepaling is het alleen toegestaan om de instemming van de wetgevers in kwestie niet aan te vragen voor samenwerkingsakkoorden waarbij een akkoord uitgevoerd of in werking gesteld wordt dat zelf de instemming van die wetgevers verkregen heeft.

Op grond van die bepaling is het de ontwerpers van een om instemming voorgelegd samenwerkingsakkoord in principe dus niet toegestaan te bepalen dat geen instemming vereist is voor een akkoord tot wijziging van het oorspronkelijke akkoord of van deze of gene bepaling ervan.

Hooguit kan aanvaard worden dat daarbij vrijstelling van instemming verleend zou worden voor samenwerkingsakkoorden waarvan het doel erin bestaat in het oorspronkelijke akkoord aanpassingen aan te brengen die voornamelijk van technische aard zijn en slechts een geringe beoordelingsmarge impliceren, zoals bijvoorbeeld het geval is met de aanpassingen van bijlage 2 bij het voorliggende samenwerkingsakkoord waarvan sprake is in de artikelen 8 en 11, § 3, ervan.

2. Aan de gemachtigden van de ministers is gevraagd hoe artikel 44 samengaat met de artikelen 8 en 11 van het akkoord en of die bepalingen in onderling verband gelezen dienen te worden.

Er behoort immers opgemerkt te worden dat:

– in artikel 8 bepaald wordt dat de Nationale Klimaatcommissie de aanpassing van de jaarlijkse emissieruimte van het betrokken Gewest en de wijziging van bijlage 2 en dat elke contracterende partij de aldus gewijzigde bijlage aan haar Parlement bezorgt;

– in artikel 11, § 3, bepaald wordt dat het maximale gebruik van de kwantitatief beperkte flexibele instrumenten per gewest, dat opgenomen is in bijlage 2, afdeling 2, door de Nationale Klimaatcommissie aangepast wordt.

Op die vragen hebben de gemachtigden van de ministers het volgende geantwoord:

‘Les articles 8, 11 et 44 doivent être lus ensemble.

Lorsque les quotas annuels d’émission d’une Région sont adaptés, conformément à l’une des hypothèses prévues par l’accord de coopération, la Commission nationale Climat approuve cette adaptation, ainsi que l’adaptation consécutive de l’utilisation maximale des marges de manœuvre limitées au niveau quantitatif et modifie les sections 1 et 2 de l’annexe 2. Cette modification de l’annexe 2 est purement technique et, conformément à l’article 44, ne nécessite pas un assentiment législatif. Une annexe ne pouvant être modifiée que par le biais d’un accord de coopération, c’est sur la base de cette annexe ainsi modifiée que la CNC approuve les adaptations. La modification de l’annexe est simplement communiquée à chaque Parlement’.

Die uitleg dient in de memorie van toelichting opgenomen te worden.

3. Kortom, voor zover in artikel 44 bepaald wordt dat geen wetgevende instemming vereist is om bij een samenwerkingsakkoord in de bijlagen 1 tot 5 van het voorliggend samenwerkingsakkoord op welk punt ook en zonder enige beperking ongeacht welke wijziging aan te brengen, is die bepaling niet verenigbaar met artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 44 behoort dienovereenkomstig herzien te worden, waarbij ermee rekening gehouden moet worden dat die bepaling bovendien in onderling verband gelezen dient te worden met de artikelen 8 en 11.”

#### ONDERZOEK VAN HET ONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

4. Het ontwerp van instemmingsdecreet noopt niet tot het maken van opmerkingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME