

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- Ontwerp van decreet houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving in de Vlaamse Milieumaatschappij en houdende rapportage door het Departement Omgeving
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Dit decreet zorgt in het kader van het omvormen van het Vlaams Energieagentschap in het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) voor terminologische aanpassingen in verschillende Vlaamse decreten. Het doel van dit ontwerpdecreet is dan ook om in de regelgeving de juridische continuïteit te garanderen in het kader van de door het Vlaamse Regeerakkoord vooropgestelde overschakeling naar het VEKA. De concrete omvorming van dat agentschap zal nog via een besluit van de Vlaamse Regering moeten geschieden.

Daarnaast geeft het ook uitvoering aan het Vlaams Regeerakkoord door het concentreren van taken rond lucht(kwaliteit) bij de Vlaamse Milieumaatschappij.

Het beleidsdomein Omgeving werd tijdens de vorige legislatuur gevormd, met het oog op de integrale benadering van het omgevingsbeleid. Gelet op deze beleidsambitie met voortzettende integratie van milieu(beleid) en ruimtelijke ordening(sbeleid) alsook de optie in het Vlaams regeerakkoord om sterker in te zetten op beleidsondersteunend onderzoek in het departement wordt de milieurapportage omgevormd naar een permanente rapportage inzake omgeving en waarin minstens ruimtelijke ordening wordt meegenomen.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

BELEIDSDOMEIN: Omgeving

BELEIDSVELDEN: Energie - Klimaat – Omgeving en Natuur

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

De Vlaamse Regering keurde het voorontwerp een eerste maal principiële goed op 10 juli 2020 (VR 2020 1007 DOC.0775)

De SERV heeft op 24 augustus 2020 advies gegeven.

<https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-decreet-omgevingsrapportage-en-vlaams-energie-en-klimaatagentschap>

Op 26 augustus 2020 verleende de SARO advies.

<https://saro.login.paddlecms.net/advies-aanpassing-diverse-decreten-inzake-energie-klimaat-en-rapportage>

De MinaRaad bracht op 8 september 2020 advies uit.

<https://www.minaraad.be/themas/klimaat/decreet-vlaams-energie-en-klimaatagentschap-adviesvraag>

Wat de repliek op deze adviezen betreft, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, die als bijlage bij deze nota gaat (bijlagen 1 en 2).

De Vlaamse Regering keurde het voorontwerp een tweede maal principiële goed op 11 september 2020 (VR 2020 1109 DOC.0986)

De Raad van State bracht advies nr. 68.044/3 uit op 16 oktober 2020 (bijlage 3).

Voor een bespreking hiervan wordt verwezen naar punt 3, alsook de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet (bijlagen 1 en 2).

2. INHOUD

2.1. Algemene toelichting

Artikel 87 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) houdt in dat de Vlaamse Regering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel beschikt. Het komt dan ook aan de Vlaamse Regering toe om de organisatie van haar administratie zelf te bepalen, waarbij de rol van de decreetgever eerder beperkt is.

Het Vlaams Regeerakkoord voorziet in een herschikking van de Vlaamse administratie met betrekking tot de energie- en klimaatbevoegdheden:

“De Vlaamse beleidsdoelstellingen vragen ambitieuze beleidsdomeinoverschrijdende inspanningen. Om dit duidelijk in kaart te brengen zullen we elke klimaatmaatregel becijferen naar kostprijs en bijdrage aan de klimaatdoelstellingen. Om een coherent en geïntegreerd klimaat- en energiebeleid te voeren, versterken we het bestaande Vlaams Energie Agentschap tot een slagkrachtig Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA). We doen dit via overheveling van de afdeling energie, klimaat en groene economie uit het departement omgeving, m.u.v. het team luchtkwaliteit (dat bij de VMM wordt ondergebracht).”

Het energie- en klimaatbeleid is sterk verweven:

- Het beleid gericht op het bevorderen van de energie efficiëntie en de opwekking van hernieuwbare energie draagt rechtstreeks bij tot de vermindering van de broeikasgassen.
- Vlaanderen heeft eind 2019 een geïntegreerd Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030 opgemaakt, als onderdeel van het Nationale Energie- en Klimaatplan.
- Periodiek zullen geïntegreerde voortgangsverslagen opgemaakt worden over de uitvoering van het VEKP 2021-2030.
- De opmaak van de prognoses voor broeikasgassen en de prognoses inzake energiegebruik dienen op mekaar afgestemd te zijn.

Daarnaast werden aanbevelingen geformuleerd in de Europese Verordening 2018/1999 van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie gericht op het verder stroomlijnen en integreren van het energie- en klimaatbeleid.:

De verdere integratie van het Vlaamse energie- en klimaatbeleid via de omvorming van het Vlaams Energieagentschap in het VEKA is daarom een logische volgende stap.

In die optiek zal de Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme tijdens deze legislatuur ook één geïntegreerde beleids- en begrotingstoelichting (BBT) opmaken voor zowel de thema's Energie als Klimaat.

Daarnaast blijkt uit het Regeerakkoord ook de wil om de taken rond lucht/atmosfeer in handen van één entiteit te brengen, met name de VMM. Deze waakt vandaag de dag reeds over de luchtkwaliteit in Vlaanderen, voert hiertoe metingen van schadelijke stoffen in de lucht uit en brengt de verschillende bronnen van luchtverontreiniging in kaart. De taken, opgenomen door het Departement Omgeving, betreffen onder meer doelstellingen en actieplannen.

Voorliggend decreet strekt er dan ook toe om de kennis, beleidsvoorbereiding en -uitvoering te centraliseren bij één entiteit, meer bepaald de Vlaamse Milieumaatschappij.

Tot slot worden op vlak van rapportering stappen gezet van milieurapportage richting een geïntegreerde rapportage, waarin minstens milieu én ruimtelijke ordening wordt gevat met als beleidsambitie om de rapportage te laten uitgroeien tot een volledige omgevingsrapportage. De resultaten van de permanente rapportage zullen een brede bekendmaking krijgen.

De Vlaamse Regering zal via uitvoeringsbesluit de concrete bevoegdheden van het VEKA afbakenen, dat zal bestaan uit de omvorming van het bestaande intern verzelfstandigde agentschap (IVA) zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Energieagentschap tot het VEKA, dat eveneens een gelijkaardige IVA zal zijn, en waarbij de bevoegdheden met betrekking tot energie en klimaat die heden nog bij de afdeling Energie, Klimaat en Groene Economie van het departement Omgeving zitten eveneens aan dit nieuw omgevormde agentschap zullen worden overgedragen.

De omvorming van zo een agentschap heeft echter een aantal decretale consequenties: zowel het Vlaams Energieagentschap als het departement Omgeving worden immers in een aantal decreten expliciet bij naam vermeld en daarbij met taken belast (bv. in het DABM, het Energiedecreet van 8 mei 2009) die in de toekomst onder het VEKA zullen vallen. Om als VEKA correct te kunnen functioneren dienen die "oude" verwijzingen te worden aangepast naar de nieuwe benaming. Gelet op de looptijd van een decreetswijziging vereist dit een tijdige opstart van deze regelgevende procedure.

Daarnaast dient zich ook een vervolgtraject aan om de integratie van taken in het kader van lucht(beleid) van het Departement Omgeving naar de Vlaamse Milieumaatschappij mogelijk te maken alsook om de omgevingsrapportage te concretiseren. Zo zullen bestaande besluiten aangepast moeten worden (waaronder bv. het VLAREM) en moeten desgevallend nieuwe uitvoeringsbesluiten opgemaakt worden. Ook hier zullen deze nodige uitvoeringsbesluiten de concrete bevoegdheden van VMM dan wel het Departement Omgeving en de contouren van de omgevingsrapportage duidelijk maken.

Het doel van dit ontwerpdecreet is dan ook om – met respect van de aan de Vlaamse Regering conform artikel 87, §1 BWHI toekomstige bevoegdheden - dit mogelijk te maken en om in de regelgeving de juridische continuïteit te garanderen in het kader van de overschakeling naar het VEKA en gewijzigde taken van de VMM en van het departement.

2.2. Artikelsgewijze bespreking

Wat de artikelsgewijze bespreking van het ontwerpdecreet betreft, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet, die als bijlage 2 bij deze nota gaat

In dit ontwerpdecreet worden heden nog een aantal kleine aanpassingen doorgevoerd omwille van het ontwerpdecreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 (Parl. St. (2019-2020), St. 444/1 en 444/2) dat momenteel wordt behandeld in het Vlaams Parlement. Dit ontwerpdecreet werd op 14 oktober 2020 na bespreking in de bevoegde commissie ook nog geamendeerd. Het ontwerpdecreet is inmiddels op 14 oktober 2020 in de commissie aangenomen en staat geagendeerd voor behandeling in de plenaire vergadering op 28 oktober 2020. Dit in het Vlaams Parlement in behandeling zijnde decreet voegt een aantal nieuwe artikelen in het Energiedecreet (bv. art. 13.4.9/1, 13.4.12, 13.4.13) in waarin het “Vlaams Energieagentschap” nog bij naam wordt vermeld. Deze vermeldingen moeten in het kader van het bewaken van de uniformiteit eveneens worden aangepast richting het “VEKA”.

3. ADVIES RAAD VAN STATE

Op 16 oktober 2020 bracht de Raad van State advies nr. 68.044/3 uit.

➤ De Raad stelt dat de bepaling dat de Vlaamse Regering de nadere regels kan bepalen inzake de rapportage niet congrueert met een aantal ontworpen bepalingen zoals het belasten van het Departement met de rapportage en het machtigen van de Vlaamse Regering om de nadere regels te bepalen inzake de maatschappelijke en wetenschappelijke begeleiding en ondersteuning van de rapportage. Het is voor de Raad dan ook onduidelijk wat wordt bedoeld met de nadere regels inzake de rapportage in het ontworpen artikel 2.1.4, §3, DABM. Dit moet worden verduidelijkt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp.

Hierbij wordt van een verkeerd uitgangspunt vertrokken. De Vlaamse Regering krijgt delegatie om nadere regels uit te werken rond de rapportage. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt waarop deze nadere regels onder andere betrekking kunnen hebben, zoals de transparantie van de omgevingsrapportering, de maatschappelijke betrokkenheid bij de omgevingsrapportering en de betrokkenheid van de wetenschappelijke wereld voor de wetenschappelijke onderbouwing en kwaliteitscontrole van de informatie, de onafhankelijkheid van de omgevingsrapportering of de inhoudelijke en strategische integratie van omgevingsaspecten.

Het Departement Omgeving, belast met de opmaak van het meerjarig werkprogramma en de uitvoering van de omgevingsrapportage, zal deze nadere regels bij de opmaak dienen te respecteren.

➤ De Raad van State merkt op dat de toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een administratie die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering in principe ontoelaatbaar is, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard. De Raad is vervolgens van oordeel dat, gelet op het essentiële karakter van het meerjarig werkprogramma in het rapportageproces, dit werkprogramma door de Vlaamse Regering zelf dient te worden opgemaakt. Minstens zou de Vlaamse Regering de essentiële elementen hiervan moeten bepalen.

Ten onrechte gaat de Raad van State er van uit dat er een regelgevende bevoegdheid toegekend zou worden aan het Departement. Dit decreet strekt ertoe om de milieurapportage richting een geïntegreerde rapportage te laten evolueren, waarin minstens milieu én ruimtelijke ordening worden gevat, met als beleidsambitie om de rapportage te laten uitgroeien tot een volledige omgevingsrapportage.

Hoewel omgevingsrapportering inzichten kan leveren voor eventuele bijsturing van het beleid, blijft de bevoegdheid om het beleid vorm te geven volledig in handen van het Vlaams Parlement en –bij delegatie– de Vlaamse Regering. Het bepalen van het beleid en de regelgeving die hiervoor nodig zou zijn, komt niet toe aan het Departement Omgeving, wel het leveren van inzichten die dit beleid kunnen vormgeven en onderbouwen.

Wel wordt, gelet op het essentiële karakter van het meerjarig werkprogramma, voorzien in een mededeling hiervan aan de Vlaamse Regering. Hierdoor wordt de betrokkenheid van de Vlaamse Regering versterkt.

➤ Tot slot acht de Raad van State het aangewezen om in artikel 49, tweede lid, naar analogie van het eerste lid, te bepalen dat ook de hangende handhavingsprocedures onder hoofdstuk V van titel VIII van het decreet van 5 april 1995 kunnen worden voortgezet.

Deze aanbeveling wordt gevolgd.

4. BESTUURLIJKE IMPACT

Voorliggend ontwerp van decreet heeft geen andere weerslag op

- de begroting van de Vlaamse Gemeenschap
- het personeelsbestand of de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap
- de lokale besturen

dan de weerslag aangegeven in de nota bij het op 10 juli 2020 goedgekeurde voorontwerp van decreet.

5. VERDER TRAJECT

Het ontwerpdecreet werd na de tweede principiële goedkeuring voor advies voorgelegd aan de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Na de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering en de indiening van het ontwerpdecreet in het Vlaams Parlement volgt de parlementaire behandeling.

De inwerkingtreding van dit ontwerpdecreet zal evenwel pas geschieden via besluit van de Vlaamse Regering. Die inwerkingtreding moet immers volledig worden afgestemd op enerzijds het besluit van de Vlaamse Regering dat voorziet in de formele omvorming tot het VEKA, de vaststelling van de structuur en missie van het omgevormde agentschap, en dat daarbij aansluitend de verwijzingen naar het Vlaams Energieagentschap en het departement Omgeving in verschillende reglementaire besluiten aanpast en anderzijds de besluiten die de integratie van taken inzake lucht/atmosfeer in het takenpakket van VMM en de opname van de omgevingsrapportage in het departement regelen.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het Departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie

van opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving in de Vlaamse Milieumaatschappij en houdende rapportage door het Departement Omgeving; en de bijhorende memorie van toelichting;

2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de energie, het klimaat en de omgeving, te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhail DEMIR

Bijlagen:

1. (Bijlage 1) het ontwerp van decreet houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het Departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving in de Vlaamse Milieumaatschappij en houdende rapportage door het Departement Omgeving;
2. (Bijlage 2) de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het Departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving in de Vlaamse Milieumaatschappij en houdende rapportage door het Departement Omgeving;
3. (Bijlage 3) het advies nr. 68.044/3 van de Raad van State van 16 oktober 2020.