



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.264/VR
van 10 mei 2023

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met het samenwerkingsakkoord van (...) tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende sommige bepalingen van de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor het begin van de periode 2021- 2030 en de verdeling van de federale opbrengsten uit de veiling van emissierechten voor de jaren 2015 tot en met 2020’

Op 15 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^{*}, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met het samenwerkingsakkoord van (...) tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende sommige bepalingen van de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor het begin van de periode 2021- 2030 en de verdeling van de federale opbrengsten uit de veiling van emissierechten voor de jaren 2015 tot en met 2020’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 18 april 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Marianne DONY, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Charles-Henri VAN HOVE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 mei 2023.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van de instemming met het samenwerkingsakkoord van 14 februari 2023 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende sommige bepalingen van de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor het begin van de periode 2021-2030 en de verdeling van de federale opbrengsten uit de veiling van emissierechten voor de jaren 2015 tot en met 2020’ (hierna ook: het samenwerkingsakkoord).

Het samenwerkingsakkoord strekt ertoe:

- de opbrengsten uit de veiling van emissierechten voor de jaren 2021 en 2022 in het kader van richtlijn 2003/87/EG² te verdelen tussen de contracterende partijen (artikelen 2, 1°, en 3);
- de federale opbrengsten uit de veiling van emissierechten voor de jaren 2015 tot en met 2020 te verdelen tussen de contracterende partijen (artikelen 2, 2°, en 4);
- de minimale bijdrage van elke contracterende partij aan de internationale klimaatfinanciering voor de periode 2021 tot en met 2024 vast te leggen (artikelen 2, 3°, en 5);
- de bijdrage vanaf 2021 van elke contracterende partij aan het referentieaandeel inzake energie uit hernieuwbare bronnen vast te leggen (artikelen 2, 4°, en 6).

Het samenwerkingsakkoord bevat ook nog bepalingen over de geschillenregeling (artikel 7), de onbepaalde geldingsduur (artikel 8) en de inwerkingtreding op de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste instemmingstekst (artikel 9).

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

² 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’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 1

3. In de Nederlandse tekst van artikel 1, 3°, van het samenwerkingsakkoord ontbreekt de vermelding van de gedefinieerde term, namelijk “richtlijn 2003/87/EG:”.

Artikelen 2, 2°, en 4

4. De artikelen 2, 2°, en 4 van het samenwerkingsakkoord strekken tot de verdeling van de federale opbrengsten, ten belope van 135.757.458 euro uit de veiling van emissierechten voor de jaren 2015 tot en met 2020 tussen de contracterende partijen, na de opheffing van het klimaatresponsabiliseringsmechanisme.³

De artikelen 2, 3°, 39 en 40 van het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 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’ regelen reeds de verdeling van de opbrengsten van de veiling van emissierechten voor de periode 2013 tot en met 2020.

Indien de regeling in het samenwerkingsakkoord van 14 februari 2023 voor de periode 2015 tot en met 2020 (al dan niet deels) in de plaats komt van de verdeling in het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018, moet dit uitdrukkelijk tot uiting komen, hetzij door in het samenwerkingsakkoord van 14 februari 2023 te bepalen dat die regeling geldt “in afwijking van de artikelen 39 en 40 van het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 (...)”, hetzij door de artikelen 39 en 40 van het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 formeel te wijzigen om ze af te stemmen op de regeling in het samenwerkingsakkoord van 14 februari 2023.

Indien het daarentegen de bedoeling zou zijn dat de twee regelingen naast elkaar (met andere woorden cumulatief) worden toegepast, moet dat worden verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Artikel 6

5. Artikel 6, § 6, van het samenwerkingsakkoord machtigt ENOVER⁴ om, indien nodig, een specifieke verdeelsleutel vast te stellen voor de verdeling tussen de contracterende partijen van, enerzijds, de bijdrage van bepaalde energieproducten, en, anderzijds, een verschil dat

³ Die opheffing wordt bewerkstelligd door een ontwerp van bijzondere wet ‘tot opheffing van het artikel 65^{quater} en de bijlage van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (I)’ en een wetsontwerp ‘tot opheffing van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme (II)’, die allebei zijn aangenomen op 23 maart 2023 door de Kamer van volksvertegenwoordigers (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nrs. 55-3139/004 en 55-3140/004).

⁴ Dit is de permanente werkgroep “Overleggroep Staat-Gewesten voor de energie” bedoeld in artikel 1 van het samenwerkingsakkoord van 18 december 1991 tussen de Staat, het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ‘m.b.t. de coördinatie van de activiteiten i.v.m. energie’.

optreedt naar aanleiding van de toepassing van de normalisatieregels vermeld in bijlage II van richtlijn (EU) 2018/2001⁵. In de memorie van toelichting wordt als voorbeeld verwezen naar de verdeling van de Belgische bijmenging van biobrandstoffen of het gebruik van houtskool onder de gewesten.

5.1. Het bepalen van een dergelijke verdeelsleutel kan niet zonder meer worden overgelaten aan ENOVER, aangezien het gaat om een bepaling die de federale overheid en de gewesten kan bezwaren in de zin van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Die verdeelsleutel kan dan ook enkel worden geregeld in een samenwerkingsakkoord dat de parlementaire instemming behoeft.

Indien het niet mogelijk is om die verdeelsleutel in het huidige samenwerkingsakkoord te regelen, moeten dan toch op zijn minst de beginselen voor de beoogde verdeling over de federale overheid en de gewesten in dit samenwerkingsakkoord worden bepaald vooraleer de nadere uitwerking van die beginselen kan worden opgedragen aan ENOVER.⁶

5.2. Op de vraag wanneer het “nodig” is dat ENOVER de voormelde verdeelsleutel vaststelt, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het is nodig om een verdeelsleutel vast te stellen in volgende gevallen:

- voor de toewijzing van de bijdrage van bepaalde energieproducten aan de verschillende contracterende partijen. Het gaat hier bijvoorbeeld over de verdeling onder de gewesten van de bijmenging van biobrandstoffen of het gebruik van houtskool in België.
- [w]anneer de toepassing van de normalisatieregels op het geheel van de productiegegevens en de vermogens van de contracterende partijen resulteert in een genormaliseerd productiecijfer, dat verschilt van de som van de genormaliseerde productiecijfers op het niveau van elk van deze entiteiten. In dit geval is het nodig dat ENOVER een beslissing neemt over de verdeling onder de betrokken entiteiten van een dergelijk verschil.”

De eerste hypothese die de gemachtigde aanhaalt, is enkel een herhaling van hetgeen in de memorie van toelichting wordt vermeld. Het is raadzaam om verder te verduidelijken wanneer die eerste hypothese zich zal voordoen en dit, samen met de uitleg over de tweede hypothese, op te nemen in de memorie van toelichting.

6. Overeenkomstig artikel 6, § 7, van het samenwerkingsakkoord kan elke contracterende partij voor het behalen van haar bijdragen, vermeld in de paragrafen 2, 5 en 6, 2°, ervan gebruik maken van de mechanismen, vermeld in de artikelen 8 tot en met 13 van

⁵ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen’.

⁶ Het is weliswaar zo dat artikel 38 van het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 ENOVER machtigt om vast te leggen, in geval van een veroordeling van België overeenkomstig artikel 260 van het Verdrag over de werking van de Europese Unie, welk gedeelte van de forfaitaire som of de dwangsom elke contracterende partij verschuldigd is in verhouding tot haar verbintenissen die zij al dan niet nagekomen is. Die beslissing van ENOVER moet evenwel niet alleen worden goedgekeurd door het Overlegcomité, maar bovendien kan worden aangenomen dat uit de betrokken veroordeling kan worden afgeleid welke overheid of overheden de op hen rustende verplichtingen niet zijn nagekomen, waardoor ENOVER slechts een beperkte beoordelingsruimte heeft.

richtlijn (EU) 2018/2001, alsook van interne statistische overdrachten door één of meer andere contracterende partijen. In dit laatste geval vermeldt het contract het volume en de prijs van de overdracht.

In richtlijn (EU) 2018/2001 wordt gewag gemaakt van de volgende mechanismen:

- statistische overdrachten tussen lidstaten (artikel 8);
- gezamenlijke projecten tussen lidstaten (artikelen 9 en 10);
- gezamenlijke projecten tussen lidstaten en derde landen (artikelen 11 en 12);
- gezamenlijke steunregelingen (artikel 13).

Het samenwerkingsakkoord bevat geen omschrijving van de term “interne statistische overdrachten”, die een toevoeging lijkt te zijn aan hetgeen reeds wordt geregeld in richtlijn (EU) 2018/2001. Volgens de memorie van toelichting wordt daarmee bedoeld de statistische overdrachten van een gespecificeerde hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen tussen verschillende contracterende partijen, waarmee wordt aangesloten bij de omschrijving van het mechanisme in artikel 8, lid 1, van richtlijn 2018/2001. Er moet alleszins worden verduidelijkt wat de verhouding is tot de regeling vervat in de artikelen 8 tot en met 13 van richtlijn (EU) 2018/2001.

Voorts zou moeten worden bepaald wat de precieze draagwijdte is van het betrokken contract, dat volgens de gemachtigden een burgerrechtelijk verkoopcontract is. Afgezien van de vraag of het voor de beoogde soort van rechtshandeling passend is om het burgerlijk recht toe te passen, rijst de vraag of het de bedoeling is van de partijen bij het akkoord dat het sluiten van het verkoopcontract *mutatis mutandis* in overeenstemming moet zijn met regels die vergelijkbaar zijn met die welke zijn vastgesteld in artikel 8, lid 2 en volgende, van richtlijn (EU) 2018/2001.

Als dat het geval is, moet het samenwerkingsakkoord worden aangevuld teneinde die regels, mits de vereiste aanpassingen, van toepassing te verklaren. Als dat niet het geval is, dient het samenwerkingsakkoord evenzeer te worden aangevuld, teneinde een kader te scheppen voor het sluiten van het contract, in het bijzonder wat het vaststellen van de prijs betreft.

7. Overeenkomstig artikel 6, § 9, van het samenwerkingsakkoord kan, indien de effectieve bijdrage van een contracterende partij de som van haar bijdragen, vermeld in de paragrafen 2, 5 en 6, 2°, overtreft, het overschot worden gebruikt door een andere contracterende partij om haar bijdragen, vermeld in de paragrafen 2, 5 en 6, 2°, te behalen, op voorwaarde dat de overdracht tussen de betrokken contracterende partijen geregeld wordt in een contract ten bezwarende titel.

Het is niet duidelijk hoe de hier bedoelde mogelijkheid zich verhoudt tot artikel 6, § 7, van het samenwerkingsakkoord, namelijk of het hier gaat om een interne statistische overdracht, dan wel over een ander mechanisme. Dit moet minstens in de memorie van toelichting worden verduidelijkt.

Voor het overige wordt verwezen naar de voorgaande opmerking wat betreft de vermelding van de draagwijdte van het betrokken contract.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSTEKST

8. Het opschrift en artikel 2 van het voorontwerp moeten nog worden aangevuld met de datum waarop het samenwerkingsakkoord ondertekend is.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET