

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

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp van decreet tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 22 september 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

- Definitieve goedkeuring na adviesvraag aan de Minaraad, de SERV en de afdeling Wetgeving van de Raad van State

Samenvatting

De Vlaamse Regering hecht haar definitieve goedkeuring aan het ontwerp van decreet tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 22 september 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. De Vlaamse Regering gelast de Vlaamse minister, bevoegd voor het klimaat en de energie, het ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

Het samenwerkingsakkoord verankert de beslissingen uit het principiële akkoord, dat de ministers, bevoegd voor klimaat en energie, van de verschillende Belgische overheden op 14 september 2022 sloten over de verdeling van bepaalde door België te leveren klimaat- en energie-inspanningen voor de periode 2021-2030 en over de verdeling van de aan België toegekende opbrengsten uit de veiling van emissierechten voor de jaren 2021 en 2022.

Het samenwerkingsakkoord behandelt concreet volgende 4 elementen:

1. De verdeling tussen de Gewesten en de Federale Staat van de opbrengsten uit de veiling van emissierechten voor de jaren 2021 en 2022;
2. De verdeling tussen de Gewesten en de Federale Staat van de federale opbrengsten uit de veiling van emissierechten voor de jaren 2015 tot en met 2020;
3. De internationale afspraken over klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden na 2020;
4. De vastlegging van de minimaal verplichte bijdrage vanaf 2021 van de Gewesten en de Federale Staat aan het Belgische referentieaandeel van 13% inzake energie uit hernieuwbare bronnen conform richtlijn 2018/2001.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Het ontwerp van decreet heeft betrekking op de beleidsvelden klimaat en energie binnen het beleidsdomein Omgeving.

Voor het beleidsveld klimaat kadert het in het inhoudelijk Structuurelement (ISE) 2. Afgestemd Klimaatbeleid binnen volgende doelstellingen van de beleidsnota 2019-2024 Klimaat:

- Strategische Doelstelling 3. “Een ambitieus en afgestemd energie- en klimaatbeleid”;
- Operationele Doelstelling 2. “We zorgen voor een onderbouwde planning en monitoring van het energie- en klimaatbeleid”.

Voor het beleidsveld energie kadert het in het inhoudelijk Structuurelement (ISE) ENERGIE binnen volgende doelstellingen van de beleidsnota 2019-2024 Energie:

- Strategische Doelstelling 6: “Een effectief governancekader voor de energietransitie uitbouwen”;
- Operationele Doelstelling 6.2: “Samenwerking met andere beleidsniveaus versterken”

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op 10 november 2022 (VR 2022 1011 DOC1205) hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan het ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest over 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 en de bijbehorende memorie van toelichting met het oog op de agendering van het dossier op het Overlegcomité van 30 november 2022. Tevens werden de minister-president en minister, bevoegd voor het klimaat en de energie, gemachtigd voornoemd samenwerkingsakkoord te ondertekenen na goedkeuring door het Overlegcomité.

Naar aanleiding van besprekingen binnen het Overlegcomité werden aanpassingen aangebracht aan artikel 6 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord en de bijbehorende memorie van toelichting. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord en de memorie van toelichting werden vervolgens goedgekeurd door het Overlegcomité van 30 november 2022.

Op 9 december 2022 besliste de Vlaamse Regering in te stemmen met het aangepaste ontwerp van samenwerkingsakkoord en werden de minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister, bevoegd voor het klimaat en de energie, gemachtigd het aangepaste samenwerkingsakkoord, namens het Vlaamse Gewest, te ondertekenen.

C. PRINCIPIËLE GOEDKEURING

Na de ondertekening van het samenwerkingsakkoord door de bevoegde ministers van de verschillende contracterende partijen, hechtte de Vlaamse Regering op 20 januari 2023 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet tot instemming met het samenwerkingsakkoord en werd de Vlaamse minister, bevoegd voor het klimaat en de energie, gelast de adviezen in te winnen van de SERV, de Minaraad en de Raad van State.

De volgende adviezen werden in dit kader ontvangen:

- De Minaraad heeft voor dit dossier geen afzonderlijk advies afgeleverd maar wijst op haar eerdere vraag om tijdig tot een effectieve, efficiënte en een goed gestructureerde afstemming te komen met de andere gefedereerde entiteiten inzake klimaat- en energiebeleid.
- De SERV bracht haar advies uit op 20 februari 2023.
- De afdeling Wetgeving van de Raad van State verleende haar advies nr. 73.264 op 10 mei 2023.

Op 14 juli 2023 besliste de Vlaamse Regering haar goedkeuring te hechten aan het ontwerp van samenwerkingsakkoord, dat werd aangepast naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State. De minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme werden gemachtigd het samenwerkingsakkoord, namens het Vlaamse Gewest, te ondertekenen.

2. BESPREKING VAN DE INGEWONNEN ADVIEZEN

A. ADVIES VAN DE MINARAAD

De Minaraad heeft voor dit dossier geen afzonderlijk advies afgeleverd maar wijst op haar eerdere vraag om tijdig tot een effectieve, efficiënte en een goed gestructureerde afstemming te komen met de andere gefedereerde entiteiten inzake klimaat- en energiebeleid.

B. ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (SERV)

Ook het advies van de SERV gaat in hoofdzaak in op de context van de gesprekken over de intra-Belgische lastenverdeling en de samenwerking binnen België. De Raad is positief over de vernieuwde onderhandelingsaanpak en ziet het op 14 september 2022 bereikte deelakkoord, dat via het voorliggende samenwerkingsakkoord geformaliseerd wordt, als een positieve eerste stap. Anderzijds onderstreept de raad dat op korte termijn verdere afspraken nodig zijn over de resterende elementen van de intra-Belgische lastenverdelingsoefening. Dit dient op tijd te gebeuren zodat deze afspraken kunnen meegenomen worden bij de update van het Nationale Energie- en Klimaatplan 2021-2030. Daarnaast wijst de SERV op de noodzaak om tevens afspraken te maken met het oog op de wederzijdse versterking van het beleid van de verschillende Belgische entiteiten en een meer gerichte samenwerking en afstemming.

De raad formuleert in haar advies geen concrete voorstellen tot wijziging van het voorontwerp van decreet of van het samenwerkingsakkoord.

C. ADVIES NR. 73.264 VAN DE AFDELING WETGEVING VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State verleende haar advies nr. 73.264 op 10 mei 2023. Het advies gaat als bijlage 5 en behandelt de volgende elementen:

- De Raad van State merkt op dat het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 reeds een regeling bevat voor de verdeling tussen de contracterende partijen van de Belgische opbrengsten uit de veiling van emissierechten voor de periode 2013-2020. Het voorliggend samenwerkingsakkoord regelt de verdeling van de federale opbrengsten, ten belope van

135.757.458 euro, uit de veiling van emissierechten voor de jaren 2015-2020, na de opheffing van het klimaatresponsabiliseringsmechanisme (artikelen 2, 2°, en 4 van het samenwerkingsakkoord). De Raad beveelt aan om expliciet aan te geven of beide regelingen naast elkaar bestaan of dat het voorliggend samenwerkingsakkoord een afwijking voorziet op de regeling uit het akkoord van 12 februari 2018. Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord werd aangevuld om te verduidelijken dat het effectief om een afwijkende regeling gaat.

- Bij het artikel 6, §6, van het samenwerkingsakkoord, merkt de Raad op dat ENOVER niet gemachtigd kan worden om een specifieke verdeelsleutel vast te stellen voor de verdeling van de bijdrage van bepaalde energieproducten onder de contracterende partijen, daar dit de partijen kan bezwaren in de zin van artikel 92*bis*, §1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Hierin kan de Raad van State niet worden gevolgd. De voorgestelde regeling heeft geen betrekking op de verdeling van de Belgische doelstellingen inzake energie uit hernieuwbare bronnen maar betreft de verdeling van het verbruik van bepaalde hernieuwbare energiebronnen. Het gaat hier dus niet om bepalingen die de federale overheid/de gewesten kunnen bezwaren in de zin van artikel 92*bis*, §1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.
- Met betrekking tot de interne statistische overdrachten, vermeld in artikel 6, §7, van het samenwerkingsakkoord stelt de Raad van State terloops de 'vraag of het voor de beoogde soort van rechtshandeling passend is om het burgerlijk recht toe te passen'. Het is inderdaad mogelijk om een intra-Belgische statistische overdracht via een privaatrechtelijk contract tot stand te brengen. Overeenkomstig de 'tweewegenleer' hoeft de overheid voor haar optreden niet noodzakelijk publiekrechtelijke instrumenten te hanteren (b.v. een (uitvoerend) samenwerkingsakkoord), maar kan zij ook voor privaatrechtelijke (b.v. contractuele) instrumenten kiezen, mits:
 - o het privaatrechtelijke procédé niet in strijd is met dwingende rechtsregels of algemene rechtsbeginselen;
 - o de privaatrechtelijke techniek niet leidt tot de miskennis van de bevoegdheden van andere overheden;
 - o de privaatrechtelijke techniek niet leidt tot een miskennis van de eigen bevoegdheden.

Een statistische overdracht houdt geen uitoefening van wet- of regelgevende bevoegdheid in. Een statistische overdracht is in wezen een koop/verkoop van een 'statistische hoeveelheid hernieuwbare energie' (zie artikel 2, 2) en 3), Verordening 2021/2003). Die statistische hoeveelheid hernieuwbare energie is een immaterieel goed dat in de handel is.

Een privaatrechtelijk contract houdende een statistische overdracht is niet in strijd met enige dwingende rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel. Het houdt ook geen miskennis in van de bevoegdheden van een andere overheid. Indien een contracterende partij een statistische overdracht verkoopt aan of koopt van een andere contracterende partij, dan impliceert dit geen inmenging in hun bevoegdheden. Een privaatrechtelijk contract houdende een statistische overdracht leidt ook niet tot een miskennis van de eigen bevoegdheden. Vanzelfsprekend kan een dergelijk contract enkel gesloten worden door het bevoegde orgaan na het doorlopen van de toepasselijke besluitvormingsprocedure. Het sluiten van een privaatrechtelijk contract houdende een statistische overdracht leidt op zich echter niet tot enige miskennis van de eigen bevoegdheden. Door een statistische overdracht te kopen of te verkopen verbindt een contracterende partij zich er met name niet toe om zijn (discretionaire) bevoegdheden wel of niet uit te oefenen of op een bepaalde manier uit te oefenen.

De privaatrechtelijke (contractuele) techniek laat beter toe om snel in te spelen op de vraag naar en het aanbod van statistische overdrachten, en om opportuniteiten in deze ontluikende markt (b.v. een aanbod tegen een gunstige prijs) niet te verliezen door de relatief zware besluitvormingsprocedure die eigen is aan een (uitvoerend) samenwerkingsakkoord.

- Voorts vraagt de Raad van State zich af of de bepalingen uit artikel 8 van richtlijn (EU) 2018/2001 van toepassing zijn op interne statistische overdrachten. Dit is niet het geval. De bepalingen uit artikel 8 van richtlijn (EU) 2018/2001 regelen statistische overdrachten tussen Europese lidstaten. Ze zijn bijgevolg niet van toepassing op Intra-Belgische statistische overdrachten.
- De Raad van State vraagt zich af hoe artikel 6, §9, van het samenwerkingsakkoord zich verhoudt tot artikel 6, §7, namelijk of het in beide paragrafen om hetzelfde mechanisme van de interne statistische overdracht gaat dan wel om nog een ander mechanisme. Om daaraan tegemoet te komen werd artikel 6, §7, geherformuleerd. Er werd verduidelijkt dat de contracterende partijen hun bijdrages kunnen behalen, door gebruik te maken van 2 onderscheiden mechanismen (enerzijds Europese samenwerkingsmechanismen tussen lidstaten en anderzijds het bijkomende intra-Belgische mechanisme van de interne statistische overdrachten). In art. 6, §9, wordt dan verder uitwerking gegeven aan het mechanisme van de interne statistische overdracht.
- Tenslotte adviseert de Raad van State dat het samenwerkingsakkoord dient te worden 'aangevuld, teneinde een kader te scheppen voor het sluiten van het contract, in het bijzonder wat het vaststellen van de prijs betreft'. Aan die opmerking kan geen gevolg worden gegeven. Zoals bij statistische overdrachten tussen lidstaten, wordt de prijs van een interne statistische overdracht onder andere bepaald door het spel van vraag en aanbod. De Commissie bevestigde dit in zijn richtsnoeren rond statistische overdrachten. Bovendien lijkt het maken van bindende prijsafspraken voor een interne statistische overdracht op gespannen voet te staan met het Europese mededingingsrecht.

3. WIJZIGINGEN AAN HET ONTWERPDECREET

Aan het samenwerkingsakkoord werden de volgende wijzigingen aangebracht:

- In artikel 1, 3°, van het samenwerkingsakkoord werd de ontbrekende gedefinieerde term, namelijk "richtlijn 2003/87/EG", ingevoegd.
- In artikel 4, §1, van het samenwerkingsakkoord wordt verduidelijkt dat de opgenomen regeling afwijkt van de regeling voorzien in de artikelen 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.
- Naar aanleiding van het advies van de Raad van State werd artikel 6, §7, geherformuleerd. Er werd verduidelijkt dat de contracterende partijen hun bijdrages kunnen behalen door gebruik te maken van 2 onderscheiden mechanismen (enerzijds Europese samenwerkingsmechanismen tussen lidstaten en anderzijds het bijkomende intra-Belgische mechanisme van de interne statistische overdrachten).

- Artikel 6, §9, werd geherformuleerd om het mechanisme van de interne statistische overdracht te verduidelijken en uit te werken.

Daarnaast werd in de memorie van toelichting een verduidelijkende passage toegevoegd aangaande de internationale klimaatfinanciering. Er werd verduidelijkt dat aan de opgenomen engagements zal zijn voldaan zodra aan het einde van de periode 2021-2024 voor het volledige bedrag minstens een verbintenis voorligt in de zin van het OESO Glossarium, d.w.z. een schriftelijk vastgelegde en met de nodige financiële middelen gestaafde verbintenis van de betrokken partij om specifieke bijstand aan een ontvangend (ontwikkelings)land of een multilaterale organisatie.

4. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Er werden aan het samenwerkingsakkoord geen wijzigingen aangebracht die de budgettaire impact voor de Vlaamse overheid wijzigen in vergelijking met de principieel goedgekeurde tekst.

B. ESR-TOETS

Er werden aan het ontwerpdecreet geen wijzigingen aangebracht die een impact hebben op de ESR.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er werden aan het ontwerpdecreet geen wijzigingen aangebracht die een impact hebben op het personeel van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Er werden aan het ontwerpdecreet geen wijzigingen aangebracht die een impact hebben op de lokale en provinciale besturen.

5. VERDER TRAJECT

Na de definitieve goedkeuring van het ontwerp van instemmingsdecreet volgt de parlementaire behandeling. Na het aannemen van het decreet in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement moet het decreet door de Vlaamse Regering worden bekrachtigd en afgekondigd.

Het samenwerkingsakkoord treedt in werking op de dag van de publicatie in het Belgisch Staatsblad van de laatste instemmingsakte.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 22 september 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 en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijhorende 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,

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

1. (Bijlage 1) ontwerp van decreet
- 2.- (Bijlage 2) memorie van toelichting
- 3.- (Bijlage 3) samenwerkingsakkoord van 22 september 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
4. (Bijlage 4) advies van de SERV
5. (Bijlage 5) advies nr. 73.264 van de Raad van State d.d. 10 mei 2023
6. (Bijlage 6) brief Minaraad naar aanleiding van de adviesvraag