



stuk **2169** (2012-2013) – Nr. 2
ingediend op 15 oktober 2013 (2013-2014)

Ontwerp van decreet

houdende instemming met
het samenwerkingsakkoord van 22 oktober 2012
gesloten tussen de Federale Staat,
het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest
en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest
betreffende het opnemen van luchtvaartactiviteiten
in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten
binnen de Gemeenschap
overeenkomstig Richtlijn 2008/101/EG
van het Europees Parlement
en de Raad van 19 november 2008
tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG
teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen
in de regeling voor de handel in
broeikasgasemissierechten
binnen de Gemeenschap

Verslag

namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur,
Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door mevrouw Valerie Taeldeman

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Bart Martens.

Vaste leden:

de heren Robrecht Bothuyne, Lode Ceyskens, de dames Tinne Rombouts, Valerie Taeldeman;
mevrouw Agnes Bruyninckx-Vandenhoudt, de heer Pieter Huybrechts, mevrouw Marleen Van den Eynde;
de dames Gwenny De Vroe, Mercedes Van Volcem;
de heren Bart Martens, Jurgan Vanlerberghe;
mevrouw Tine Eerlingen, de heer Wilfried Vandaele;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Hermes Sanctorum.

Plaatsvervangers:

de dames Karin Brouwers, Veerle Heeren, de heren Johan Sauwens, Jan Verfaillie;
mevrouw Katleen Martens, de heren Wim Van Dijck, Wim Wienen;
de heren Karlos Callens, Dirk Van Mechelen;
de heer Steve D'Hulster, mevrouw Michèle Hostekint;
de heren Piet De Bruyn, Marius Meremans;
de heer Boudewijn Bouckaert;
de heer Dirk Peeters.

Stukken in het dossier:

2169 (2012-2013) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed besprak op 8 oktober 2013 het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 22 oktober 2012 gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende het opnemen van luchtvaartactiviteiten in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap overeenkomstig Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ten einde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap.

1. Toelichting

Mevrouw *Joke Schauvliege*, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, geeft toelichting bij het ontwerp van decreet.

1.1. *Historiek samenwerkingsakkoord*

Op 19 november 2008 keurden het Europees Parlement en de Raad de richtlijn 2008/101/EG betreffende de opname van luchtvaartactiviteiten in het Europese systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten goed.

Gelet op de tijdsdruk voor de omzetting van deze richtlijn heeft het Vlaamse Gewest – in onderling overleg met het Waalse Gewest – zo snel mogelijk implementerende wetgeving opgesteld en goedgekeurd. Daarbij werd er van uitgegaan dat, gezien de gewesten bevoegd zijn voor leefmilieu en voor het Europese emissiehandelssysteem voor vaste installaties, het ook de gewesten zijn die bevoegd zijn voor de implementatie van deze richtlijn.

Het waren ook de gewesten die reeds beschikten over de expertise inzake de monitoring, rapportering en verificatie en de administratie van operatoren in het kader van het EU ETS.

Doordat de richtlijn de vliegtuigexploitanten toewijst aan een administrerende overheid op basis van de geografische ligging van de luchthaven van vertrek en aankomst van hun vluchten, werd het logisch geacht dit criterium door te trekken naar de intra-Belgische verdeling van de te administreren vliegtuigexploitanten. De Belgische luchthavens bevinden zich enkel op het grondgebied van respectievelijk het Waalse en het Vlaamse Gewest.

In het Vlaamse Gewest werd volgende regelgeving goedgekeurd:

- decreet van 8 mei 2009 houdende wijziging van het REG-decreet van 2 april 2004, wat de uitbreiding van de luchtvaartactiviteiten betreft;
- besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2009 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen (VER-besluit);
- een reeks ministeriële besluiten ter uitvoering van het VER-besluit.

Deze wetgeving werd echter aangevochten door het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bij het Grondwettelijk Hof. Op 2 maart 2011 heeft het Grondwettelijk Hof arrest nr. 33/2011 gevelde en daarbij:

- het Vlaamse decreet houdende wijziging van het REG-decreet van 2 april 2004, wat de uitbreiding van de luchtvaartactiviteiten betreft, vernietigd en
- de gevolgen van de vernietigde bepalingen gehandhaafd tot uiterlijk 31 december 2011, in afwachting van een bij samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de gewesten vastgestelde regeling ter uitvoering van richtlijn 2008/101/EG.

Op 14 juni 2012 heeft het Grondwettelijk Hof eveneens de bepalingen van het relevante omzettingsdecreet van de Waalse Gemeenschap vernietigd.

In de periode 2011-2012 volgde een reeks vorderingen tot schorsing en nietigverklaring bij de Raad van State en het Grondwettelijk Hof van zowel federale als gewestelijke wetgeving, aangevuld met in een ingebrekestelling van België door de Europese Commissie.

Volgend op deze reeks nietigverklaringen en de ingebrekestelling werden er gesprekken gestart tussen de drie gewesten en de federale overheid over een samenwerkingsakkoord voor een regeling ter uitvoering van richtlijn 2008/101/EG in België.

Op 6 juni 2012 heeft het Overlegcomité een ontwerp van samenwerkingsakkoord goedgekeurd.

Op 29 juni 2012 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van decreet houdende instemming met dit ontwerp van samenwerkingsakkoord. De Vlaamse Regering gelastte tevens de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu, het advies in te winnen van de Minaraad, de SERV en de Raad van State. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord werd na ondertekening gedateerd op 22 oktober 2012.

In het najaar van 2012 is gebleken dat enkele bepalingen in het ontwerp van samenwerkingsakkoord anders werden geïnterpreteerd door de verschillende entiteiten, met name wat betreft de bevoegdheidsverdeling, en dat enkele andere bepalingen meer toelichting behoeften om eenduidig te kunnen worden uitgevoerd. Bijgevolg heeft er tijdens het najaar van 2012 verder overleg tussen de gewesten en de federale overheid plaatsgevonden, eerst op administratief en technisch niveau, en nadien ook op politiek niveau.

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Federale Staat hebben de uitkomst van dit overleg afgewacht om het ontwerp van samenwerkingsakkoord principieel goed te keuren. Gezien de voorlegging van het samenwerkingsakkoord aan de Raad van State door alle vier de entiteiten moest gebeuren, en bij voorkeur gelijktijdig, heeft de adviesaanvraag een aanzienlijke vertraging opgelopen.

De minister stelt dat de Raad van State op 25 maart 2013 in zijn advies een aantal zeer pertinente opmerkingen formuleerde over enkele bepalingen in het ontwerp van samenwerkingsakkoord. In navolging van dit advies is het ontwerp van samenwerkingsakkoord aangepast en op 6 juni 2013 opnieuw voorgelegd en goedgekeurd op het Overlegcomité.

Op 10 juni 2013 werd het ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Op 3 september 2013 werd het herwerkte samenwerkingsakkoord na ondertekening gedateerd.

1.2. *Principes en impact van samenwerkingsakkoord*

In het algemeen bevestigt het samenwerkingsakkoord grotendeels de centrale administrerende rol van het Vlaamse en Waalse Gewest bij de implementatie van het emissiehandelssysteem voor luchtvaart in België. Met de aangepaste regeling worden de Federale Staat en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wel rechtstreeks of via de Nationale Klimaatcommissie betrokken bij de implementeringsprocedures. Deze betrokkenheid heeft als voornaamste gevolg dat beide entiteiten op formele basis:

- geïnformeerd blijven over de implementatie van het systeem;
- voor belangrijke elementen – goedkeuring monitoringplannen, kosteloze toewijzingen, verdeling van vliegtuigexploitanten over de verschillende luchthavenbeheerders – betrokken worden bij uiteindelijke beslissingen, via een bekrachtiging door de Nationale Klimaatcommissie.

Met de regeling zoals vastgelegd in het samenwerkingsakkoord wordt de implementatie van het Europese emissiehandelssysteem voor luchtvaartactiviteiten in het Vlaamse Gewest beperkt aangepast. De minister wijst eerst op de continuïteit met de oude wetgeving.

Continuïteit met de oude wetgeving

Het Vlaamse (en het Waalse) Gewest blijven bevoegd voor:

- het ontvangen en goedkeuren van monitoringplannen inzake CO₂-emissies en ton-kilometergegevens;
- het ontvangen van emissiejaarverslagen en het doorgeven van de relevante gegevens hieruit aan de Belgische registeradministrateur;
- het ontvangen van aanvragen voor een kosteloze toewijzing;
- het vaststellen van de hoeveelheid kosteloze toewijzing per vliegtuigexploitant;
- het opleggen van administratieve sancties bij het niet-naleven van de relevante wetgeving.

De Federale Staat blijft bevoegd voor het opleggen van sancties die betrekking hebben op de luchtvaartlicenties (FOD Mobiliteit) en het beheer van het register (FOD Leefmilieu), met alle bijhorende taken.

Wijzigingen

De minister overloopt de veranderingen ten opzichte van de oude regeling:

- de vliegtuigexploitanten worden niet langer toegewezen aan een respectievelijk gewest, maar aan de luchthavenbeheerder van één bepaalde Belgische luchthaven;
- het Vlaamse Gewest is bevoegd voor alle luchthavens op haar grondgebied wat het aspect leefmilieu betreft. De rol van de Federale Staat bij de administratie van vliegtuigexploitanten blijft beperkt tot een postbusfunctie voor die vliegtuigexploitanten die zijn toegewezen aan de luchthavenbeheerder van de luchthaven Brussel-Nationaal. Concreet betekent dit dat het directoraat-generaal Luchtvaart van de FOD Mobiliteit altijd in kopie zal worden gezet bij officiële communicaties tussen de Vlaamse bevoegde autoriteit enerzijds, en de vliegtuigexploitanten die zijn toegewezen aan de luchthavenbeheerder van Brussel-Nationaal anderzijds;
- de documenten worden door de vliegtuigexploitanten ingediend bij hun luchthavenbeheerder, die ze doorstuurt naar de respectieve bevoegde autoriteit. Het samenwerkingsakkoord voorziet echter in een delegatiemogelijkheid waardoor de vliegtuigexploitanten alsnog rechtstreeks kunnen indienen bij de respectieve bevoegde autoriteit (conform de oude wetgeving);
- de Nationale Klimaatcommissie krijgt een actieve rol bij de implementatie van richtlijn 2008/101/EG.

De minister legt tot slot uit wat die actieve rol van de NKC behelst:

- opstellen van een lijst van alle vliegtuigexploitanten waarvan de verantwoordelijke lidstaat België is, met voor elke vliegtuigexploitant vermelding van de bevoegde autoriteit en de luchthavenbeheerder. Deze lijst wordt nadien, in opdracht van de NKC, gepubliceerd door de Belgische registeradministrateur;
- bekrachtiging van de monitoringplannen na goedkeuring door de respectieve bevoegde autoriteit;
- tussenpersoon tussen de bevoegde autoriteiten en de Europese Commissie bij de verwerking van aanvragen voor een kosteloze toewijzing;
- aggregeren van de toewijzingstabellen van het Vlaamse en Waalse Gewest, en de geaggregeerde toewijzingstabel overmaken aan de Belgische registeradministrateur;
- tussenpersoon tussen de Federale Staat (DG Luchtvaart) en de Europese Commissie inzake het opleggen van sancties die betrekking hebben op de luchtvaartlicentie van een vliegtuigexploitant.

Conclusie

De minister vat samen dat de implementatie van de richtlijn er via de omweg van een samenwerkingsakkoord is gekomen. Uiteindelijk werd een goede regeling opgesteld die geen afbreuk doet aan de Vlaamse bevoegdheid inzake leefmilieu wat de luchthaven Brussel-Nationaal betreft en die het arrest van het Grondwettelijk Hof respecteert.

2. Algemene bespreking

De heer *Hermes Sanctorum* verwijst naar het pas in Montreal bereikte mondiale akkoord inzake de beperking van luchtvaartemissies. Wat betekent dit akkoord voor het Europese ETS? Volgens de informatie van het lid zouden de nieuwe emissieregels pas in 2020 wereldwijd in werking treden. Intussen is het afwachten of ook landen buiten de Europese Unie een belasting van de emissies van het luchtverkeer invoeren. Blijft de Europese regeling dan zolang opgeschort?

Mevrouw *Marleen Van den Eynde* verwijst naar de interpellatie van de heer Sanctorum tot de minister-president over het al vier jaar aanslepende overleg tussen de gewestelijke en federale overheden betreffende de inspanningsverdeling van de Europese klimaat- en reductiedoelstellingen voor 2020 (*Hand. Vl.Parl. 2013-14, nr. C15*). Ook de Minaraad maakt daar opmerkingen over in zijn advies bij het voorliggende ontwerp van decreet. Het uitblijven van een akkoord over de intra-Belgische verdeling van de klimaat- en energiedoelstellingen bemoeilijkt het voeren van een beleid.

Wanneer Vlaanderen zijn verantwoordelijkheid neemt, worden volgens mevrouw Van den Eynde juridische procedures gestart. Zoals de procedure tegen het decreet van 8 mei 2009 bij het Grondwettelijk Hof, waardoor het decreet werd vernietigd en het Vlaamse Gewest een samenwerkingsakkoord moet sluiten waarbij het een deel van zijn verantwoordelijkheid afstaat aan de Federale Staat wat de luchthaven Brussel-Nationaal betreft. De federale overheid zou volgens de toelichting van de minister als postbus gaan functioneren.

Wat is nog de rol van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in het samenwerkingsakkoord? Van welke taalgroep zullende de vertegenwoordigers van Brussel zijn in de bevoegde commissie? Volgens de fractie van het lid toont dit dossier aan dat in het Belgische kluwen geen vooruitgang meer kan worden geboekt en dat een onafhankelijk Vlaanderen noodzakelijk is.

Minister *Joke Schauvliege* antwoordt aan de heer Sanctorum dat het bereikte mondiale akkoord inhoudt dat er tegen 2016 een globaal systeem wordt uitgewerkt dat vanaf 2020 in werking zal treden.

De eenjarige beperking van het systeem tot intra-Europees luchtverkeer heeft onder meer tot gevolg dat Europa minder emissierechten zal ontvangen. Ook het aandeel van België in die ontvangsten (2,86 percent) zal in waarde dalen. Over de interne verdeling van dat aandeel is er nog discussie in de Nationale Klimaatcommissie, maar het is wel duidelijk dat er minder ontvangsten zullen zijn.

Wat betreft de opmerkingen van mevrouw Van den Eynde over de discussie over de intra-Belgische verdeling verwijst ze naar haar antwoord op de vermelde interpellatie. Tot op heden ligt er geen luchthaven op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. De luchthaven Brussel-Nationaal ligt in Zaventem en dus op Vlaams grondgebied. Het Vlaamse Gewest blijft volgens de minister bevoegd voor alle leefmilieu- en klimaataspecten inzake deze luchthaven. Daar wordt in het samenwerkingsakkoord niet van afgeweken.

3. Artikelsgewijze bespreking en stemming

De artikelen 1 en 2 worden zonder verdere opmerkingen aangenomen met 8 stemmen bij 3 onthoudingen.

4. Eindstemming

Het ontwerp van decreet wordt aangenomen met 8 stemmen bij 3 onthoudingen.

Bart MARTENS,
voorzitter

Valerie TAELEMAN,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

EG	Europese Gemeenschap
ETS	emissions trading scheme
EU	Europese Unie
FOD	Federale Overheidsdienst
Minaraad	Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
NKC	Nationale Klimaatcommissie
REG	rationeel energiegebruik
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
VER-besluit	besluit van de Vlaamse Regering inzake de verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen