

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 203.212 van 22 april 2010
in de zaak A. 195.241/VII-37.640.**

In zake: het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrick Peeters en François Tulkens
kantoor houdend te Brussel
Terhulpesteenweg 177, bus 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Van Orshoven
kantoor houdend te Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 18 januari 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het 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.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 april 2010.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick Peeters en tevens advocaat Heidi Bortels, loco advocaat François Tulkens, verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Evelyne Maes, die loco advocaat Paul Van Orshoven verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. De gegevens van de zaak

3. Het bestreden besluit strekt tot de omzetting in intern recht van 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. In bijlage I bij de richtlijn worden de activiteiten opgesomd die binnen het toepassingsgebied ervan vallen.

4. Op 19 oktober 2008 werd deze richtlijn gewijzigd bij Richtlijn 2009/101/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap. Aan bijlage I worden bepaalde luchtvaartactiviteiten toegevoegd, waarbij tegelijk een aantal welomschreven activiteiten weer wordt uitgesloten.

5. Op de vergadering van de Nationale Klimaatcommissie van 3 maart 2009 blijkt er onenigheid te bestaan over de bevoegdheid voor het omzetten van deze regelgeving voor wat betreft de luchtvaartactiviteiten. De kwestie wordt voorgelegd aan het Overlegcomité dat op 18 maart 2009 bijeenkomt. Het Overlegcomité beslist een werkgroep ad hoc op te richten om het bevoegdheidsprobleem te onderzoeken.

6. Bij het decreet van 8 mei 2009 houdende wijziging van het REG-decreet van 2 april 2004, wat de uitbreiding tot luchtvaartactiviteiten betreft wordt dat REG-decreet, zijnde het decreet tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in het Vlaamse Gewest door het bevorderen van het rationeel energiegebruik, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de toepassing van flexibiliteitsmechanismen uit het Protocol van Kyoto aangepast ter omzetting van de gewijzigde richtlijn. De verzoekende partij heeft op 8 december 2009 aan het Grondwettelijk Hof de nietigverklaring gevraagd van het decreet van 8 mei 2009.

7. Op 4 september 2009 wordt het besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen genomen. Dit is het bestreden besluit.

IV. De schorsingsvoorwaarden

A. Algemeen

8. Op grond van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel (MTHEN) kan berokkenen. Er kan alleen rekening worden gehouden met hetgeen terzake in het verzoekschrift werd uiteengezet en gestaafd. De Raad van State kan geen acht slaan op hetgeen in later ingediende geschriften of ter terechtzitting nog door de verzoekende partij wordt bijgebracht.

B. Het moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunten van de partijen

9.1. De verzoekende partij stelt dat het gegeven dat het besluit uitgaat van een onbevoegde overheid, reeds op zich een MTHEN inhoudt, omdat het besluit verstoken is van enige uitvoerbare kracht.

Het besluit brengt volgens haar de doelmatigheid, de coherentie en de geloofwaardigheid van het beleid in gevaar, aangezien, wanneer de decretale bepalingen zouden worden vernietigd door het Grondwettelijk Hof en/of de bepalingen van het uitvoeringsbesluit zouden worden vernietigd door de Raad van State, er een nieuwe regeling zal moeten worden uitgevaardigd door de bevoegde overheid. De verzoekende partij meent dat de daarmee samenhangende rechtsonzekerheid kan worden verholpen door de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit :

"(...) De aanvankelijke uitvoering van het besluit en de daarop volgende gebeurlijke vernietiging van het besluit door Uw Raad zal leiden tot grote rechtsonzekerheid bij de rechtsonderhorigen ten aanzien van de toepasselijke wetgeving en de bevoegde overheid. Daarenboven zal de nietigverklaring van de reeds toegepaste regelgeving evenals de opeenvolging van verschillende regelgeving uitgevaardigd door verschillende overheden, de geloofwaardigheid en de doelmatigheid van de maatregelen ter reductie van broeikasgassen aantasten. (...). De schorsing van het bestreden besluit zal daarentegen het ontstaan van rechtsonzekerheid omtrent de toepasselijke regelgeving en de bevoegde overheid voorkomen en zal de geloofwaardigheid evenals de doelmatigheid van de maatregelen ter reductie van broeikasgassen bevorderen".

Vervolgens stelt de verzoekende partij dat zij ingevolge de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit een ernstig financieel nadeel zal lijden, met zware budgettaire gevolgen :

"(...) De schending van de bevoegdheidsverdelende regels door het Vlaamse Gewest heeft namelijk tot gevolg dat de opbrengsten die voortkomen uit de veiling van emissierechten regionaal geïnd zullen worden. Deze regionale inning is evenwel zeer nadelig voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gelet op het gebrek aan luchthavenactiviteiten op zijn grondgebied. Verzoeker zal dan ook geen opbrengsten genieten van de veiling van emissierechten.

(...). Dit zal ernstige budgettaire problemen veroorzaken voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Enerzijds derft verzoeker de financiële inkomsten die voortvloeien uit de veiling van emissierechten. Zoals vermeld, worden deze opbrengsten actueel geschat op ongeveer 12 tot 14 miljoen euro (...). Het betreft aldus een ernstig financieel nadeel. Anderzijds dient ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, net zoals de andere gewesten, een beleid te voeren dat toelaat om, op zijn niveau, de hoge doelstellingen inzake broeikasgasreductie te bereiken. Zoals vermeld, schat het Federale Planbureau de rechtstreekse kosten van het Energie/Klimaatpakket voor België op 3,5 miljard euro in 2020. Het grootste gedeelte van deze kosten is verbonden aan de inspanning voor de interne emissies.

Aangezien dit beleid voornamelijk uitgevoerd wordt met financiële middelen die voortkomen uit de veiling van emissierechten, hetgeen door de richtlijn 2003/87 zelfs als een verplichting wordt opgelegd, leidt de regionale inning van de opbrengsten tot ernstige moeilijkheden voor verzoeker om haar taken inzake broeikasgasreductie uit te voeren evenals de hoge doelstellingen te bereiken. Gelet op de geringe budgettaire marge van de overheid, zal verzoeker zonder deze inkomsten geen maatregelen kunnen nemen ter reductie van de interne

emissies. Dit zou namelijk leiden tot een ernstig en moeilijk te herstellen budgettair onevenwicht".

Het daardoor veroorzaakte uitstel van maatregelen leidt er volgens haar toe dat er een te hoge uitstoot van broeikasgassen blijft gebeuren, waardoor moeilijk herstelbare schade ontstaat.

9.2. De verwerende partij betoogt dat het bestreden besluit de verzoekende partij geen financieel nadeel berokkent. Zij stelt eveneens dat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel een bijkomende voorwaarde uitmaakt voor de schorsing van de tenuitvoerlegging, zodat het ernstig bevinden van een middel nooit volstaat, ook niet als het om een bevoegdheidsoverschrijding gaat.

De houding van de verzoekende partij toont volgens haar aan dat er geen ernstig nadeel dreigt. Op haar verzoek werd immers door het Overlegcomité, op 18 maart 2009, een werkgroep ad hoc opgericht om het mogelijke bevoegdheidsprobleem te onderzoeken, maar pas op 26 januari 2010 - na het indienen van de beroepen bij het Grondwettelijk Hof en de Raad van State - heeft zij enig initiatief genomen om de werkgroep in actie te brengen. De verzoekende partij heeft voor het indienen van haar vordering tot schorsing overigens gewacht tot de termijn bijna was verstreken.

Daarnaast betoogt de verwerende partij dat het aangevoerde nadeel niet persoonlijk is en dat de verzoekende partij niet uiteen zet op welke wijze het aangevoerde nadeel zou worden veroorzaakt door het bestreden besluit.

Beoordeling

10. De verzoekende partij voert enkel inbreuken aan op bevoegdheden van de Federale overheid, en niet op haar eigen bevoegdheden. Bovendien laat ze na om in het bestreden besluit een rechtsnorm aan te duiden die zich richt tot haarzelf als rechtssubject. De veronderstelde bevoegdheidsoverschrijding kan haar dus alvast geen rechtsreeks en persoonlijk nadeel berokkenen. De verzoekende partij maakt het tegendeel niet aannemelijk.

Zij maakt evenmin aannemelijk dat het bestreden besluit haar een financieel nadeel berokkent, dat dit nadeel, als het bestaat, een onmiddellijk en dreigend financieel nadeel is, noch dat dit nadeel haar werking grondig zou

verstoren. Zij maakt in haar verzoekschrift gewag van een bedrag van 12 tot 14 miljoen euro, terwijl uit het door de auditeur gevoerde onderzoek blijkt dat haar totale ontvangsten 2.767,79 miljoen euro bedragen.

De beweerde rechtsonzekerheid bestaat minstens sinds het indienen door de verzoekende partij van de beroepen bij het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, en kan niet meer ongedaan worden gemaakt door de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit.

Er wordt niet aannemelijk gemaakt dat door de bestreden regeling het klimaatbeleid van de verzoekende partij in het gedrang zou komen door de onzekerheid over dit specifiek bevoegdheidsprobleem.

11. Er is bijgevolg niet voldaan aan één van de voorwaarden van artikel 17, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Dit volstaat om de vordering tot schorsing te verwerpen zonder dat het nodig is de opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties te onderzoeken.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig april tweeduizend en tien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys