

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.680/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 december 2001 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Mobiliteit en Energie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "inzake de openbare dienstverplichtingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik", heeft op 31 januari 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit legt aan de netbeheerders resultaatsverbintenissen op inzake jaarlijkse primaire energiebesparingen, verplicht hen actieplannen op te stellen en uit te voeren inzake de bevordering van het rationele energieverbruik en omtrent die uitvoering aan het bestuur te rapporteren, omschrijft de verplichte activiteiten inzake rationeel energieverbruik voor de netbeheerders en leveranciers en bevat ten slotte bepalingen betreffende het toezicht op de naleving van de opgelegde verplichtingen en betreffende sancties bij de niet-naleving van die verplichtingen.

2. In het algemeen genomen vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 19, eerste lid, van het decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (Elektriciteitsdecreet). Krachtens die bepaling kan de Vlaamse regering, na advies van de reguleringsinstantie, openbaredienstverplichtingen opleggen aan de netbeheerders (artikel 19, eerste lid, 1°) en aan de houders van een leveringsvergunning (artikel 19, eerste lid, 2°) die, onder meer, betrekking kunnen hebben op programma's ter bevordering van het rationele energieverbruik, op minimumnormen inzake het rationele energieverbruik bij de eindafnemers en op de "informatie over en sensibilisering voor het elektriciteitsverbruik en de elektriciteitskosten van de eindafnemers".

3. Een aantal bepalingen uit het ontwerp vergen evenwel een afzonderlijk onderzoek.

3.1. In de artikelen 6, derde lid, en 11, §§ 4 en 5, van het ontwerp worden taken opgedragen aan de reguleringsinstantie. Voor die bepalingen dient rechtsgrond te worden gezocht in artikel 28, derde lid, 10°, van het Elektriciteitsdecreet, naar luid waarvan de reguleringsinstantie alle taken uitvoert die haar door decreten, besluiten, reglementen en beslissingen van de Vlaamse regering betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt worden toevertrouwd.

3.2. In de paragrafen 2 tot 4 van artikel 12 van het ontwerp wordt aan de reguleringsinstantie de bevoegdheid toegekend om aan de netbeheerders of de leveranciers

.../...

die "in gebreke blijven", administratieve geldboeten op te leggen waarvan de berekeningswijze wordt vastgesteld.

Voorzover het aan de reguleringsinstantie de bevoegdheid verleent om administratieve geldboeten op te leggen aan netbeheerders en leveranciers, herhaalt artikel 12, § 2, - en dan nog op een onvolkomen wijze - het bepaalde in artikel 37, § 1, eerste lid, van het Elektriciteitsdecreet. Artikel 12, § 2, van het ontwerp dient dan ook te vervallen.

In zoverre artikel 12, §§ 3 en 4, van het ontwerp de wijze van berekening bepaalt van de administratieve geldboeten die kunnen worden opgelegd, voegt het regels toe aan het Elektriciteitsdecreet waarin zelf reeds regels zijn opgenomen ter bepaling van de hoegrootheid van de bedoelde geldboeten. Bij gebreke van enige machtiging hiertoe in het Elektriciteitsdecreet, dienen ook de paragrafen 3 en 4 van artikel 12 uit het ontwerp te worden weggelaten.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Krachtens de inleidende zin van artikel 19, eerste lid, van het Elektriciteitsdecreet dient de Vlaamse regering het advies van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en de Gasmarkt (hierna reguleringsinstantie genoemd) in te winnen vooraleer de openbardienstverplichtingen te omschrijven.

Ondervraagd door het bevoegde lid van het Coördinatiebureau over het ontbreken van dat advies in het aan de Raad van State voorgelegde dossier, antwoordde de gemachtigde van de regering dat de reguleringsinstantie weliswaar over het ontwerp om advies werd verzocht, maar dat het advies omwille van de slechts zeer recente en onvolledige operationaliteit van die instantie nog niet beschikbaar is, maar wel spoedig voorhanden zal zijn.

Principieel kunnen voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding

.../...

hebben doorgemaakt - nadat m.a.w. omtrent de ontwerpteksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen en nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van die consultaties, adviezen, enz., eventueel hun teksten aan te passen, en nadat de bevoegde overheid zich over de definitieve ontwerpteksten heeft uitgesproken.

Gelet op de door de gemachtigde van de regering aangevoerde omstandigheden - de aanstelling van de voorzitter van het dagelijks bestuur van de reguleringsinstantie dateert overigens van na de datum van de adviesaanvraag aan de Raad van State, afdeling wetgeving -, kan uitzonderlijk worden aanvaard dat van de hiervoor vermelde regel wordt afgeweken, onder het uitdrukkelijke voorbehoud evenwel dat, indien de raadpleging van de reguleringsinstantie aanleiding geeft tot een wijziging van de voorgelegde tekst, de gewijzigde bepalingen van het ontwerp voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State behoren te worden voorgelegd.

Het is onder dat voorbehoud dat de Raad van State, afdeling wetgeving, omtrent het voorliggende ontwerpbesluit advies uitbrengt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Aan het in het eerste lid van de aanhef vermelde artikel 19 van het Elektriciteitsdecreet, werd bij het decreet van 21 december 2001 een nieuw lid toegevoegd, zodat in het eerste lid van de aanhef dient te worden verwezen naar artikel 19, eerste lid, van dat decreet in plaats van naar artikel 19 in zijn geheel.

Bovendien dient, gelet op hetgeen werd opgemerkt naar aanleiding van de bespreking van de rechtsgrond van het ontwerp, aan het eerste lid van de aanhef een verwijzing te worden toegevoegd naar artikel 28, derde lid, 10°, van het Elektriciteitsdecreet.

2. In het tweede lid van de aanhef dient de datum van 19 augustus 2001 te worden vervangen door de datum van 21 augustus 2001.

Artikel 1

1. Het bepaalde in artikel 1, § 1, van het ontwerp is overbodig zodat die bepaling dan ook best wordt geschrapt ⁽¹⁾.
2. Het gebruik van het begrip "klant" in 1°, 2° en 3° van artikel 1, § 2, van het ontwerp kan verwarring veroorzaken. Nagegaan dient te worden of het begrip "eindafnemer", dat in het Elektriciteitsdecreet wordt gebruikt, ook in het ontwerp kan worden gehanteerd.
3. Duidelijkheidshalve schrijve men in artikel 1, § 2, 3°, a), van het ontwerp "personen die een verhoogde verzekeringstegemoetkoming in de kosten van de geneeskundige verzorging genieten zoals ..." in de plaats van "personen die van een verhoogde tussenkomst van het ziekenfonds genieten zoals ...".
4. Aangezien het wellicht niet in de bedoeling ligt in artikel 1, § 2, 3°, a), van het ontwerp te verwijzen naar het erin vermelde koninklijk besluit van 8 augustus 1997 zonder nog rekening te houden met latere wijzigingen van dat besluit, schrappe men in die bepaling de woorden "gewijzigd door het koninklijk besluit van 3 september 2000".
5. Men schrappe in artikel 1, § 2, 3°, b), van het ontwerp de haakjes vóór en na de woorden "minnelijke of gerechtelijke".

⁽¹⁾ Door het gebruik van het woord "ook" wordt bovendien ten onrechte de indruk geschapen dat zonder die bepaling de definities uit het decreet van 17 juli 2000 niet op het ontworpen besluit van toepassing zouden zijn.

6. Het begrip "REG-actieplan" dient te worden gedefinieerd in artikel 1 in plaats van in artikel 3.

Artikel 2

1. Volgende redactie wordt in overweging gegeven voor artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp :

"Met ingang van 1 januari 2003 realiseert elke netbeheerder bij de eindafnemers die aangesloten zijn op zijn net een jaarlijkse primaire energiebesparing zoals bepaald in §§ 2 en 3. Deze jaarlijkse primaire energiebesparing vormt een relatieve besparing ten opzichte van de normale evolutie van het primaire energieverbruik, indien geen REG-actieplan wordt uitgevoerd, en wordt berekend volgens de berekeningsmethode bedoeld in artikel 5, § 1".

2. Men schrijve in artikel 2, § 1, tweede lid, van het ontwerp "§§ 2 en 3" in plaats van "§ 2 en § 3".

3. In artikel 2, §§ 2 en 3, van het ontwerp schrijve men telkens "De jaarlijkse primaire energiebesparing is ..." in plaats van "Deze primaire energiebesparing is ...".

4. Vraag is welke de draagwijdte is van de in artikel 2, § 4, derde lid, van het ontwerp bedoelde machtiging aan de reguleringsinstantie.

Mocht die machtiging, die in vage termen is gesteld, betrekking hebben op de uitoefening van reglementaire bevoegdheid, dan dient in herinnering te worden gebracht dat het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan zelfstandige openbare instellingen of organen moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene beginselen van het publiek recht, daar het raakt aan het beginsel van de verordenende macht, iedere rechtstreekse parlementaire controle op het aanwenden van die bevoegdheid ontbreekt en verordeningen uitgevaardigd door die instellingen of organen de waarborgen ontberen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Uitzonderingen op het delegatieverbod van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen of organen kunnen dan ook maar gebillijkt worden wanneer het gaat om delegaties met een beperkte draagwijdte en die van een zodanig technische aard zijn dat ervan moet worden uitgegaan dat de betrokken instelling of het betrokken orgaan het best is geplaatst om de betrokken reglementering uit te werken en op te volgen.

De stellers van het ontwerp zullen, zo de bevoegdheidstoekenning aan de reguleringsinstantie effectief een reglementair karakter heeft, zich ervan dienen te vergewissen dat de zo-even beschreven voorwaarden in casu aanwezig zijn. Indien zulks effectief het geval is, zal artikel 2, § 4, derde lid, in die zin dienen te worden geherformuleerd, dat eruit ondubbelzinnig blijkt dat de aan de reguleringsinstantie toegestane delegatie een beperkte draagwijdte heeft en beperkt blijft tot het aanbrengen van aanpassingen van louter technische aard.

Artikel 4

In een opsomming mogen geen tussenzinnen voorkomen. De redactie van artikel 4 dient derhalve te worden herbekeken.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 5, § 2.

Artikel 5

1. Bij het hanteren en het beoordelen van de berekeningsmethode van de jaarlijkse primaire energiebesparing, zijnde de relatieve besparing ten opzichte van de normale evolutie van het primaire energieverbruik indien geen REG-actieplan wordt uitgevoerd (zie artikel 2, § 1, van het ontwerp), dienen uiteraard, wat betreft elke netbeheerder afzonderlijk, een aantal variabelen te worden uitgeschakeld waarop die netbeheerder geen invloed heeft, zoals de sociaal-economische evolutie van het gebied waarbinnen de betrokken netbeheerder opereert of de demografische evolutie van dat gebied. Vraag is of zulks best niet uitdrukkelijk wordt bepaald in artikel 5, § 2, van het ontwerp waar de overwegingen worden opgesomd waarmee de ANRE rekening moet

.../...

houden bij de beoordeling van de berekeningsmethode die is opgenomen in het ontwerp van REG-actieplan.

2. Er dient te worden gespecificeerd vanaf wanneer de termijn bedoeld in artikel 5, § 3, eerste lid, van het ontwerp begint te lopen en wat het gevolg is indien ANRE geen beslissing neemt binnen deze termijn. Dit laatste geldt ook voor de in artikel 5, § 3, vierde lid, bedoelde beslissing van de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid.

3. Men schrijve in artikel 5, § 3, eerste lid, van het ontwerp "binnen zestig kalenderdagen" in plaats van "binnen 60 kalenderdagen", in artikel 5, § 3, derde lid ervan, "binnen tien werkdagen" in plaats van "binnen 10 werkdagen" en in artikel 5, § 3, vierde lid ervan, "binnen twintig werkdagen" in plaats van "binnen 20 werkdagen".

Artikel 6

1. De delegatie aan ANRE in artikel 6, eerste lid, van het ontwerp dient te worden vervangen door een delegatie aan de bevoegde minister.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 9, eerste lid.

2. Het tweede lid dient typografisch duidelijker te worden aangegeven door het laten van een witregel tussen het eerste en het tweede lid en door het laten inspringen van de eerste regel van het lid.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 9 en 11, § 2, van het ontwerp.

3. In artikel 6, derde lid, van het ontwerp dient de verwijzing naar "artikel 30 van het elektriciteitsdecreet" te vervallen aangezien dat artikel betrekking heeft op de taken van de reguleringsinstantie zelf en niet op inlichtingen die andere instanties nodig

.../...

hebben voor de uitvoering van hun taak. De rechtsgrond voor dat artikel 6, derde lid, is overigens, zoals reeds werd opgemerkt, te vinden in artikel 28, derde lid, 10°, van het Elektriciteitsdecreet.

Artikel 8

Men schrijve in artikel 8 van het ontwerp "drie jaar" in plaats van "3 jaren", "binnen twintig werkdagen" in plaats van "binnen de twintig werkdagen" en "aangewezen" in plaats van "aangeduid".

Artikel 9

Aangezien niet-regelgevende bepalingen niet thuishoren in een normatieve tekst, kan ermee worden volstaan in de tweede volzin van artikel 9, eerste lid, van het ontwerp te schrijven "Deze gegevens worden opgesplitst per sector".

Artikel 10

1. Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet kan bijdragen tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel.

De indeling van artikel 10 van het ontwerp in drie paragrafen die elk slechts uit één lid bestaan, dient derhalve te vervallen.

2. Men schrijve in de laatste volzin van artikel 10, § 1, van het ontwerp "Deze gegevens worden niet vermeld ..." in plaats van "Deze gegevens dienen niet vermeld te worden ...".

Artikel 11

1. De aan 5° van artikel 11, § 3, van het ontwerp toegevoegde volzin dient in een afzonderlijk lid te worden ondergebracht.
2. Voor wat de aan de reguleringsinstantie in artikel 11, § 5, van het ontwerp toegestane delegatie betreft, wordt verwezen naar opmerking 4 bij artikel 2.

Artikel 12

Wat betreft artikel 12, §§ 2 tot 4 van het ontwerp, wordt verwezen naar de opmerking sub 3.2 in het onderdeel van dit advies betreffende de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

Artikel 13

Artikel 13 dient uit het ontwerp te worden weggelaten, deels omdat het overbodig is (in zoverre het betrekking heeft op de reguleringsinstantie⁽²⁾ en onverminderd de opmerking inzake de toelaatbaarheid van de toegestane delegaties aan die instantie), deels omdat de delegaties aan ANRE moeten worden vervangen door delegaties aan de bevoegde minister.

Slotopmerking

Aan het ontwerp dient een uitvoeringsbepaling te worden toegevoegd.

⁽²⁾ Ofwel gaat het immers om een delegatie van reglementaire bevoegdheid en dan is ze begrepen in de bij de artikelen 2, § 4, derde lid, en 11, § 5, van het ontwerp toegestane delegaties, ofwel gaat het om het uitvaardigen van louter praktische richtlijnen zonder eigenlijke normatieve draagwijdte waartoe geen uitdrukkelijke rechtsgrond noodzakelijk is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris - afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME