

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.395/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 17 april 2003 door de Vlaamse Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van 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", heeft op 3 juli 2003 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

De in het voorontwerp van decreet vervatte maatregelen strekken tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Het ontwerp voorziet daartoe in een regeling van overheidssteun die door het Vlaamse Gewest kan worden verleend in het kader van het rationeel energiegebruik, de aanwending van hernieuwbare energiebronnen en de toepassing van bepaalde maatregelen die zijn opgenomen in het Protocol van Kyoto (hoofdstuk II van het ontwerp).

De Vlaamse regering wordt bevoegd gemaakt om energiebeleids-overeenkomsten te sluiten met ondernemingen, niet-commerciële instellingen, publiekrechtelijke rechtspersonen of overkoepelende, representatieve organisaties van deze entiteiten. Daarbij kan de Vlaamse regering verplichtingen opleggen met betrekking tot onder meer "rationeel energiebeheer, het uitvoeren van economisch haalbare investeringen inzake energie-efficiëntie en het nakomen van minimale doelstellingen inzake energiebesparing en energieopwekking op basis van hernieuwbare energietechnologieën" (hoofdstuk III).

Het ontwerp regelt voorts de verplichtingen die met betrekking tot het rationeel energiegebruik en hernieuwbare energiebronnen aan de brandstofleveranciers kunnen worden opgelegd (hoofdstuk IV). De Vlaamse regering kan, "in het kader van een Europese regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Gemeenschap", met betrekking tot installaties die broeikasgassen uitstoten, als exploitatievoorwaarde opleggen dat deze installaties over een emissievergunning dienen te beschikken. Hoofdstuk V, "Flexibele mechanismen", bevat een regeling betreffende de emissievergunning en de ermee samenhangende emissierechten.

Op hoofdstuk VI, "Sancties", volgen een aantal bepalingen waarin een "Energieraad Vlaanderen" wordt opgericht "als een autonome commissie binnen de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen" en die als taak heeft de minister, bevoegd voor het energiebeleid, advies te verstrekken inzake het energiebeleid (hoofdstuk VII). Hoofdstuk VIII bevat een aantal slotbepalingen.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp bevat een groot aantal bepalingen waarin bevoegdheden worden gedelegeerd aan de Vlaamse regering en kan om die reden als een ontwerp van kaderdecreet worden bestempeld. Sommige delegatiebepalingen roepen nochtans vragen op inzake de toelaatbaarheid van de erin vervatte delegatie.

Dat is het geval voor bevoegdheidsdelegaties die betrekking hebben op een essentieel onderdeel van de regeling en waarin de gedelegeerde bevoegdheid op een te algemene en onvoldoende afgebakende wijze wordt omschreven (zie de artikelen 12, 13, 18, § 4, 20, § 2, vierde lid, 22, 23, en 28, § 2). Van een aantal aan de Vlaamse regering gedelegeerde bevoegdheden is de draagwijdte niet duidelijk, zodat het niet mogelijk is om op grond van de tekst van het ontwerp de toelaatbaarheid te beoordelen van de betrokken delegatiebepalingen (dat is onder meer het geval voor de in artikel 18 aan de Vlaamse regering verleende bevoegdheid om bepaalde "verplichtingen" - verordenend of niet ? - op te leggen).

De essentiële regels betreffende de aangelegenheden die het voorwerp zijn van de opgesomde delegatiebepalingen zouden in de tekst van het ontwerp moeten worden opgenomen, ofwel zou de decreetgever in meer afgebakende criteria moeten voorzien met inachtneming waarvan de Vlaamse regering de haar gedelegeerde bevoegdheden dient uit te oefenen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. De lijst van definities die is opgenomen in artikel 2 van het ontwerp moet worden aangevuld met een omschrijving van het "Elektriciteitsdecreet", waarvan melding wordt gemaakt in onder meer artikel 2, 6°.

Tevens verdient het aanbeveling om ook het "Protocol van Kyoto" te omschrijven als "Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake

.../...

klimaatverandering, opgemaakt te Kyoto op 11 december 1997 en goedgekeurd bij het decreet van 22 februari 2002" ⁽¹⁾.

2. De redactie van artikel 2, 10°, wordt bij voorkeur aangepast als volgt :

"subsidieovereenkomst : een overeenkomst waarin de rechten en de verplichtingen van de Vlaamse regering en de begunstigde van de subsidie worden geregeld;".

3. In artikel 2, 11°, wordt beter niet de term "tegenpartij" gebruikt, omdat die term te sterk refereert aan de geschillenbeslechting. Beter ware het te spreken over bijvoorbeeld een "andere partij".

4. Artikel 115 van de Programmawet (I) van 24 december 2002 wijzigt het opschrift van de wet van 27 februari 1987 en treedt in werking op 1 juli 2003.

In artikel 2, 14°, d), 4) schrijve men derhalve "tegemoetkomingen aan personen met een handicap" in plaats van "tegemoetkomingen aan gehandicapten".

In artikel 2, 14°, d), 7) en 8), volstaat het te verwijzen naar "de voornoemde wet van 27 februari 1987" in plaats van telkens het volledige opschrift van die wet te herhalen.

Artikel 3

In een normatieve tekst horen uitsluitend rechtsregels thuis. Een bepaling zoals artikel 3, waarin enkel de doelstellingen van de ontworpen regeling worden omschreven, bevat geen rechtsregel en wordt beter in de memorie van toelichting

⁽¹⁾ Zie ook de opmerking bij artikel 14 van het ontwerp i.v.m. de omschrijving van de begrippen "grote onderneming" en "kleine en middelgrote onderneming" en "in aanmerking komende kosten".

geïntegreerd. Artikel 3 dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten. De daarop volgende artikelen van het ontwerp moeten dan worden vernummerd.

Artikel 4

1. In artikel 4 schrijve men telkens "de programma's, bedoeld in dit hoofdstuk" in plaats van "de programma's, opgenomen in dit hoofdstuk" en "kredieten" in plaats van "middelen".

2. In artikel 4, § 1, tweede lid, wordt, in tegenstelling tot wat het geval is in artikel 4, § 1, eerste lid, niet tevens melding gemaakt van "de algemene uitgavenbegroting". Vraag is of die weglating in artikel 4, § 1, tweede lid, doelbewust is gebeurd.

3. De redactie van artikel 4, § 2, moet worden aangepast. Er kan worden overwogen te schrijven : "Als een tegemoetkoming, op basis van ... het gebruik van hernieuwbare energietechnologieën, wordt deze toegekend binnen ...".

4. Het is de vraag of in de praktijk steeds makkelijk en met de vereiste rechtszekerheid zal kunnen worden vastgesteld of met toepassing van artikel 4, § 2, "de nadruk" moet worden geacht te liggen op de bevordering van het rationeel energiegebruik of op het gebruik van hernieuwbare energietechnologieën.

Artikel 6

1. Indien aan artikel 6 de bedoeling ten grondslag ligt tot uitdrukking te brengen dat de Vlaamse regering steun kan verlenen ter bevordering van de in dat artikel vermelde aangelegenheden, wordt zulks beter op die wijze verwoord. Zoals artikel 6 nu is geredigeerd, wordt ermee immers de indruk gewekt dat de Vlaamse regering met een bijzondere taak wordt belast die niet duidelijk is afgebakend, namelijk het opstellen van een "programma" met tegemoetkomingen.

.../...

Dezelfde opmerking geldt voor de daaropvolgende artikelen van het ontwerp.

2. Uit de omschrijving van het begrip "ondernemingen", in artikel 2, 1°, van het ontwerp, volgt dat ook natuurlijke personen als "onderneming" in de zin van het ontwerp kunnen worden beschouwd. Vraag is derhalve of, ter wille van de duidelijkheid, in artikel 6 niet moet worden bepaald dat de natuurlijke personen worden bedoeld die niet in aanmerking komen voor een subsidiëring als onderneming met toepassing van de artikelen 7 tot 9.

Artikel 13

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 13 in twee paragrafen die slechts uit één lid bestaan, kan dan ook beter vervallen.

Artikel 14

1. Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om de lijst van definities, die is opgenomen in artikel 2 van het ontwerp, aan te vullen met een omschrijving van de begrippen "grote onderneming", "kleine en middelgrote onderneming" en "in aanmerking komende kosten", waarbij kan worden gerefereerd aan de overeenkomstige Europeesrechtelijke definities. De overbodige bepaling van artikel 14, § 2, vierde lid, dient dan te worden geschrapt.

2. De in artikel 14, § 2, derde lid, vermelde verplichting van de Vlaamse regering dient in de tegenwoordige en niet in de toekomstige tijd te worden omschreven.

Dezelfde opmerking geldt voor nog andere bepalingen van het ontwerp, onder meer voor artikel 16.

.../...

Artikel 15

Terwille van de overeenstemming met de terminologie die wordt gebruikt in artikel 14, § 1, kan worden overwogen om in artikel 15, eerste en tweede lid, niet van "gemaakte kosten" te gewagen, maar wel van de "in aanmerking komende kosten".

Artikel 17

1. In de memorie van toelichting worden de diverse types van energiebeleids-overeenkomsten vermeld die de Vlaamse regering kan sluiten. Ermee rekening houdend dat die typologie rechtstreeks betrekking heeft op de inhoud van de desbetreffende overeenkomsten, verdient het aanbeveling dat de basisregels hieromtrent ook in de tekst van artikel 17, § 1, worden opgenomen. Daartoe kan grotendeels de inhoudelijke omschrijving van het begrip "energieovereenkomst", in artikel 2, 11°, van het ontwerp, worden geïntegreerd in artikel 17, § 1. De definitie van het betrokken begrip in artikel 2, 11°, dient dan in overeenkomstige zin te worden afgeslankt.

2. In artikel 17, § 1, 1°, wordt melding gemaakt van "overkoepelende, representatieve organisaties van ondernemingen, niet-commerciële instellingen of publiekrechtelijke rechtspersonen". Vraag is volgens welke criteria zal worden vastgesteld dat een organisatie "overkoepelend" en "representatief" is.

3. Artikel 17, § 2, bepaalt dat de Vlaamse regering het ontwerp van energiebeleidsovereenkomst met een doelgroep "ter bespreking" voorlegt aan het Vlaams Parlement. Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling om het ontwerp van energiebeleidsovereenkomst enkel "mee te delen" aan het Vlaams Parlement en zou de bespreking die naar aanleiding daarvan in het Vlaams Parlement aan het ontwerp wordt gewijd, geen gevolgen kunnen hebben voor de geldigheid van de betrokken overeenkomst. Vraag is derhalve of in artikel 17, § 2, niet beter van een "mededeling" aan het Vlaams Parlement gewag wordt gemaakt.

4. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat het niet de bedoeling is "om energiebeleidsovereenkomsten met een individuele onderneming, niet-commerciële instelling of publiekrechtelijke rechtspersoon (aan het Vlaams Parlement) voor te leggen, maar wel de basisovereenkomsten met een specifieke doelgroep (bv. benchmarkingconvenant, auditconvenant, energiebeleidsovereenkomst met brandstofleveranciers)". Die bedoeling zou moeten worden geëxpliciteerd in de tekst van het ontwerp.

Artikel 18

1. Het is niet duidelijk welke de draagwijdte is van de in artikel 18, § 1, bedoelde "verplichtingen" die door de Vlaamse regering kunnen worden opgelegd. Met name is onduidelijk of die verplichtingen een individueel karakter hebben, dan wel of de regering bevoegd wordt gemaakt om door middel van een verordenende tekst op algemene wijze verplichtingen op te leggen. Het toekennen van verordenende bevoegdheid aan de regering op grond van een algemene, niet afgebakende delegatiebepaling als artikel 18, § 1, eerste lid, is evenwel niet toelaatbaar (zie ook de algemene opmerking).

2. In artikel 18, § 1, tweede en derde lid, zou duidelijker moeten blijken of de erin weergegeven opsomming van "verplichtingen" exhaustief is bedoeld of niet. Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar is het wel degelijk de bedoeling dat de in artikel 18, § 1, weergegeven opsomming van verplichtingen exhaustief is.

3. Het bepaalde in artikel 18, § 2, eerste lid, lijkt een evidentie te verwoorden. Indien het nochtans de bedoeling is om tot uitdrukking te brengen dat vrijwillig aangegane energiebeleidsovereenkomsten kunnen worden gesloten, mits daarbij minimaal de in artikel 18, § 1, vermelde verplichtingen worden nagekomen, zou die bedoeling duidelijker in de tekst van artikel 18, § 2, eerste lid, tot uitdrukking moeten worden gebracht.

4. In artikel 18, § 1, tweede lid, wordt bepaald dat de beoogde verplichtingen betrekking kunnen hebben op onder meer "het uitvoeren van economisch haalbare investeringen inzake energie-efficiëntie". De decreetgever dient evenwel rekening te houden met het principe van de vrijheid van handel en nijverheid dat krachtens artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in acht moet worden genomen. Dat houdt in dat, indien de decreetgever de bedoeling zou hebben om de Vlaamse regering effectief te machtigen om beperkingen aan te brengen op dat principe, hij op een concrete wijze zal dienen te omschrijven waaruit die beperkingen kunnen bestaan. De temperingen zullen bovendien niet op een onevenredige manier de vrijheid van handel en nijverheid mogen inperken.

5. In artikel 18, § 1, derde lid, is niet duidelijk waaruit de bevoegdheid van de Vlaamse regering bestaat om "nadere uitvoeringsvoorwaarden" te bepalen. Indien wordt bedoeld tot uitdrukking te brengen dat de Vlaamse regering "nadere regelen" zal vaststellen op het vlak van bijvoorbeeld het op te stellen plan, wordt dat beter in die bewoordingen tot uitdrukking gebracht.

Ook in artikel 18, § 2, tweede lid, wordt beter "nadere regelen" geschreven in plaats van "nadere uitvoeringsvoorwaarden".

6. Uit de memorie van toelichting valt af te leiden dat in artikel 18, § 2, tweede lid, de hypothese wordt geregeld waarbij een "nieuwe verplichting" wordt opgelegd, zijnde een verplichting, die wordt vermeld in artikel 18, § 1, doch die in casu nog niet is opgelegd geworden, en dat in dat geval de Vlaamse regering er moet op toezien dat die nieuw opgelegde verplichting niet strenger uitvalt dan de bepalingen die in de reeds gesloten (niet : afgesloten) energiebeleidsovereenkomst zijn opgenomen. Indien in geval van dringende noodzaak of om te voldoen aan internationale of Europese verplichtingen de nieuwe verplichtingen toch strenger dienen te zijn, dient de Vlaamse regering vooraf overleg te plegen met de bij de energiebeleidsovereenkomst betrokken partijen.

Deze bedoeling zou op een meer duidelijke wijze moeten worden verwoord in artikel 18, § 2, tweede lid. Daartoe dient de redactie van die bepaling te worden aangepast, waarbij er moet op worden gelet duidelijk aan te geven wat de draagwijdte is

.../...

van het begrip "nieuwe verplichtingen" en waarbij de taak terzake van de Vlaamse regering - namelijk erop toezien dat de nieuwe verplichtingen niet strenger uitvallen dan de bepalingen van de reeds gesloten energiebeleidsovereenkomst - wordt omschreven. Ook zou - minstens in de memorie van toelichting - moeten worden verduidelijkt welke soort van gevallen wordt beoogd wanneer men het heeft over een "dringende noodzaak".

7. In artikel 18, § 3, dient de verwijzing naar "het vorige lid" te worden gecorrigeerd.

8. In artikel 18, § 4, wordt de Vlaamse regering bevoegd gemaakt om de tegemoetkomingen te verlagen ten aanzien van ondernemingen, instellingen of rechtspersonen "die geen energiebeleidsovereenkomst willen ondertekenen". Het ontwerp vermeldt evenwel geen criteria die de Vlaamse regering dient in acht te nemen om erover te beslissen ten aanzien van welke ondernemingen, instellingen of rechtspersonen, die geen energiebeleidsovereenkomst onderschrijven, tot een verlaging van de tegemoetkomingen zal worden beslist en ten aanzien van welke niet. Evenmin worden indicaties gegeven omtrent de vaststelling van het bedrag van de verlaging van de tegemoetkoming. Het ontwerp zou op die punten moeten worden aangevuld opdat de betrokken delegatiebepaling toelaatbaar zou kunnen worden geacht.

Artikel 20

1. In artikel 20, § 2, eerste lid, is niet duidelijk of de Vlaamse regering "verplichtingen" kan opleggen in of onder de vorm van een "jaarlijkse actieverbintenis", dan wel of de betrokken brandstofleveranciers er enkel toe worden verplicht dergelijke actieverbintenis aan te gaan. Deze vraag wint aan relevantie gelet op artikel 20, § 2, tweede lid, dat bepaalt dat de actieverbintenis wordt vastgelegd in een actieplan "dat door de betrokken brandstofleverancier wordt voorbereid", hetgeen veeleer wijst in de richting van het bestaan van een loutere verplichting om een jaarlijkse actieverbintenis aan te gaan. In ieder geval zou het ontwerp ook op dat punt moeten worden verduidelijkt.

2. Voor zover zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp wordt in artikel 20, § 2, derde lid, het woord "acties" beter vervangen door het woord "promoties". Het "actieplan" bestaat immers niet enkel uit "acties", in de zin van de betrokken bepaling, maar tevens uit "premies".

3. Artikel 20, § 2, vierde lid, draagt de Vlaamse regering op om de nadere regels vast te stellen met betrekking tot "de samenstelling, de wijze van indiening, de beoordeling, de goedkeuring en de controle van de uitvoering van de actieplannen".

Indien het de bedoeling zou zijn om de Vlaamse regering door middel van het actieplan bepaalde "verplichtingen" te laten opleggen ten aanzien van brandstofleveranciers, is de in artikel 20, § 2, vierde lid, vervatte delegatiebepaling veel te algemeen om toelaatbaar te zijn, al was het maar omdat in het ontwerp niet wordt bepaald welke "verplichtingen" precies worden beoogd.

4. Samenhangend met wat onder de vorige nummers is opgemerkt, moet worden vastgesteld dat kan worden getwijfeld aan de precieze draagwijdte van de woorden "de verplichting, bedoeld in dit artikel", die voorkomen in artikel 20, § 3.

Artikel 21

1. Artikel 21 bepaalt dat de daartoe door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren bevoegd zijn voor de controle op de naleving van de verplichtingen opgelegd met toepassing van de artikelen 19 en 20, § 2, en voor het opleggen van de administratieve boete, bedoeld in artikel 24. Tevens wordt bepaald dat de betrokken ambtenaren "aan de brandstofleveranciers (daartoe) alle gegevens en inlichtingen vragen die nodig zijn voor de uitoefening van hun taken" en dat "de brandstofleverancier aan wie een vraag is gericht om gegevens en inlichtingen te verstrekken (...) binnen de door de ambtenaren bepaalde redelijke termijn alle medewerking verlenen".

Vraag is waarom de in artikel 21 bedoelde ambtenaren enkel worden belast met het toezicht op de naleving van de verplichtingen opgelegd op basis van de

.../...

artikelen 19 en 20, § 2, van het decreet dat in ontwerpvorm voorligt, en niet van andere verplichtingen die erdoor worden opgelegd.

Indien de stellers van het ontwerp ervoor zouden opteren de toezichtsregeling te verruimen, wordt die regeling best opgenomen in een afzonderlijk hoofdstuk, in te voegen vóór het huidige hoofdstuk VI - Sancties.

In zoverre de betrokken ambtenaren worden belast met het opleggen van administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter of het door hen uitgeoefende toezicht hiertoe aanleiding kan geven, dient ermee rekening te worden gehouden dat de internationaalrechtelijke en grondwettelijke waarborgen met betrekking tot strafvervolgingen van toepassing zijn ⁽²⁾, zoals het zwijg- of non-incriminatierecht dat wordt gewaarborgd bij de artikelen 14, 3, g), van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ⁽³⁾, en dat inhoudt dat niemand tegen wie een strafvervolging is ingesteld, kan worden gedwongen om tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen. Hieruit volgt dat niemand kan worden verplicht om ten aanzien van toezichtsambtenaren verklaringen af te leggen of documenten ⁽⁴⁾ te bezorgen waardoor hij zichzelf kan beschuldigen.

⁽²⁾ Arbitragehof, nr. 72/92, 18 november 1992.

⁽³⁾ E.H.R.M., 25 februari 1993, Funke, Crémieux en Mialhe, Publ. Cour, sér. A, vol. 256-A, -B en -C; E.H.R.M., 8 februari 1996, Murray, Recueil des arrêts et décisions, 1996-I, nr. 1, p. 30; E.H.R.M., 17 december 1996, Saunders, Recueil des arrêts et décisions, 1996-VI, nr. 24, p. 2044; E.H.R.M., 21 december 2000, Heaney en Mc. Guinness, Recueil des arrêts et décisions, 2000-XII, p. 419; E.H.R.M., 3 mei 2001, J.B., Recueil des arrêts et décisions, 2001-III, p. 455; E.H.R.M., 5 november 2002, Allan, NJW, 2002, 418.

⁽⁴⁾ Althans wanneer het gaat om documenten waarvan de overheid niet zeker is dat ze (moeten) bestaan. Het uit de aangehaalde verdragsbepalingen afgeleide zwijg- of non-incriminatierecht heeft geen betrekking op documenten die bestaan los van de wil van de betrokkene, wat o.m. het geval is indien een wettelijke verplichting bestaat om documenten op te maken en bij te houden (zie o.m. M.-A. BEERNAERT, "Le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination et ses implications en droit pénal social belge", Or., 1997, 222; Ph. BRAEKMANS, "Verhinderend van toezicht in het sociaal handhavingsrecht : een misdrijf in staat van ontbinding (II), Or., 1999, 147; A. DE NAUW, "De rechten van de mens, stuwende kracht van een nieuwe golf van penalisering in het sociaal en fiscaal strafrecht", T. Strafr., 2001, 225).

2. Het is niet duidelijk of de in artikel 24 bedoelde "administratieve geldboete" wel degelijk een vergeldend karakter heeft en niet louter als een kostenvergoedende maatregel moet worden beschouwd. Overeenkomstig artikel 24 wordt de administratieve geldboete immers beperkt "tot de kosten voor het Vlaamse Gewest om zelf de acties uit te voeren die zijn opgenomen in de verplichtingen, vastgelegd in artikel 19 en 20, § 2".

Artikel 22

1. De diverse leden van artikel 22 bevatten delegatiebepalingen die inhouden dat de uitwerking van nagenoeg de volledige regeling inzake de emissievergunning en -rechten aan de Vlaamse regering wordt overgelaten. Dergelijke ruime bevoegdheidsopdracht aan de Vlaamse regering mag dan zijn ingegeven door het streven naar een snel en operationeel optreden van de gewestoverheid met betrekking tot de desbetreffende aangelegenheid, hij is te algemeen en te weinig afgebakend om toelaatbaar te zijn (zie in dat verband ook de algemene opmerking).

2. Onverminderd de opmerking onder 1, moet worden vastgesteld dat in artikel 22, eerste lid, de draagwijdte van de zinsnede "In het kader van een Europese regeling voor de handel in broeikasemissierechten binnen de Europese Gemeenschap" onduidelijk is. Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar zouden de stellers van het ontwerp met die zinsnede willen anticiperen op een nog tot stand te komen Europese richtlijn met betrekking tot de aangelegenheid inzake de handel in broeikasemissierechten. Aldus begrepen is de delegatie van bevoegdheid die terzake aan de Vlaamse regering wordt verleend tegelijk voorbarig en te algemeen, ermee rekening houdend dat bepaalde onderdelen van de beoogde EG-richtlijn gebeurlijk door de decreetgever zelf zullen moeten worden geïmplementeerd.

Artikel 23

Ook de delegatiebepalingen van artikel 23 zouden preciezer moeten worden afgebakend. Tevens zouden de begrijpelijkheid en derhalve de toegankelijkheid van de ontworpen regeling ermee zijn gebaat indien in de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 23 wordt gegeven, de draagwijdte van die bepaling nader zou worden verduidelijkt.

Artikel 24

In verband met artikel 24 kan worden verwezen naar de opmerking 1 bij artikel 21.

Artikel 26

1. Artikel 26, § 3, bepaalt dat de betrokken ambtenaren "beslissen over de gemotiveerde verzoeken om kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling van de administratieve geldboeten". Het ontwerp vermeldt evenwel geen criteria op grond waarvan de ambtenaren dergelijke beslissing kunnen nemen en zou op dat punt moeten worden aangevuld.

2. In artikel 26, § 4, dient de verwijzing naar "de in § 2, tweede lid, bedoelde aangetekende brief" te worden vervangen door "de in § 2, eerste lid, bedoelde aangetekende brief".

3. In artikel 26, § 5, eerste en derde lid, schrijve men telkens "dertig dagen" in plaats van "30 dagen".

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij artikel 27, § 4.

4. Indien in artikel 26, § 8, eerste lid, de verjaring van de vordering tot het opleggen van de administratieve geldboete wordt bedoeld, wordt die bedoeling beter met zoveel woorden in de betrokken bepaling tot uitdrukking gebracht.

5. Men formuleer artikel 26, § 9, als volgt : "De opbrengst van de administratieve geldboeten wordt gestort in het Energiefonds".

Artikel 27

1. In de mate dat sommige van de in het ontwerp bedoelde administratieve geldboeten, gelet op de aard, de doelstelling en de zwaarte ervan, een strafrechtelijk karakter kan worden toebedeeld, dient - rekening houdend met de meest recente rechtspraak van het Arbitragehof⁽⁵⁾ en om in overeenstemming te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet - met betrekking tot het opleggen van dergelijke sanctie een rechterlijke controle in volle rechtsmacht open te staan, wat impliceert dat de rechter de sanctie moet kunnen moduleren wanneer het bestuur ook zulk een bevoegdheid bezit. In casu kunnen de daartoe door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren de opgelegde geldboeten op verzoek kwijtschelden of verminderen.

Artikel 27, § 4, van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid om "bij de rechtbank van het arrondissement van de plaats waar de goederen gelegen zijn" tegen het dwangbevel tot voldoening van de in de artikelen 24 en 25 bedoelde administratieve geldboeten verzet te doen.

Die bepaling is slechts in overeenstemming met de grondwettelijke regels in zoverre ze zou inhouden dat ook de rechtbank waarbij het verzet is aanhangig gemaakt, de geldboete op dezelfde wijze kan moduleren als het bestuur⁽⁶⁾, althans indien daartoe voorheen een verzoek was geformuleerd.

Is zulks niet het geval, dan zal moeten worden voorzien in de mogelijkheid van een juridictionele controle in volle rechtsmacht tegen het opleggen zelf van de administratieve geldboete.

Het staat aan de decreetgever om voor één van de beide mogelijkheden te opteren. In ieder geval is hij bevoegd om de geschillen betreffende de administratieve geldboeten met een strafrechtelijk karakter toe te vertrouwen aan een rechtscollege dat oordeelt met volle rechtsmacht, nu de normaal bevoegde rechter - de Raad van State, afdeling administratie -, niet over een dusdanige bevoegdheid beschikt wanneer hij

⁽⁵⁾ Arbitragehof, nr. 96/2002, 12 juni 2002.

⁽⁶⁾ Zelfde arrest, B.4.2.

uitspraak zou doen over een beroep tot nietigverklaring tegen een beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete.

Daargelaten de vraag of een bevoegdheidstoekenning aan een rechtscollege kan worden beschouwd als een accessorium van de bevoegdheid om een systeem van administratieve geldboeten op te zetten ⁽⁷⁾ en zonder zich in dit verband te moeten uitspreken over de juiste draagwijdte van de wijziging, bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, van artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet immers worden vastgesteld dat, zo de vermelde vraag negatief zou moeten worden beantwoord, de decreetgever in ieder geval een beroep zou kunnen doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 om in casu zulk een bevoegdheidstoekenning te doen.

Krachtens die laatste bepaling kunnen de decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de raden niet bevoegd zijn, voorzover die ook vereist dat de betrokken aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de door de decreetgever aan te nemen bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is ⁽⁸⁾.

Nu het slechts gaat om een punctuele bevoegdheidstoekenning, is aan die laatste twee voorwaarden voldaan op voorwaarde dat de bevoegdheidstoekenning gebeurt aan de normale bevoegde rechter terzake, namelijk de rechtbank van eerste aanleg. Aan het noodzakelijkheidsvereiste is voldaan nu een bevoegdheidstoekenning aan een rechtscollege dat kan oordelen in volle rechtsmacht vereist is opdat de rechtsbescherming inzake het opleggen van de administratieve geldboete conform zou zijn met de grondwettelijke vereisten terzake.

⁽⁷⁾ Zie in dit verband W. PAS, "De door de Grondwet aan de 'wet' voorbehouden aangelegenheden. Vroeger en nu", in A. ALEN (ed.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, 2002, 58-59, die, zij het op een voorzichtige wijze, van oordeel is dat de gemeenschappen en de gewesten voortaan op grond van hun eigen (accessoire) bevoegdheid bevoegdheidstoekenningen aan de rechtbanken kunnen verrichten.

⁽⁸⁾ Zie o.m. Arbitragehof, nr. 40/91, 19 december 1991, 5.B.3.; Arbitragehof, nr. 32/92, 23 april 1992, B.3.6.; Arbitragehof, nr. 4/93, 21 januari 1993, B.4.b.; Arbitragehof, nr. 83/2002, 8 mei 2002, B.5.1.; Arbitragehof, nr. 189/2002, 19 december 2002, B.5.

2. Onverminderd opmerking 1, is de draagwijdte van de zinssnede "bij de rechtbank van het arrondissement van de plaats waar de goederen gelegen zijn" niet duidelijk. De tenuitvoerlegging van het dwangbevel kan immers niet alleen ten aanzien van onroerende goederen gebeuren, zoals in de tekst door het gebruik van de woorden "de ligging van de goederen" wordt gesuggereerd.

Artikel 28

1. Artikel 28, § 2, draagt de Vlaamse regering op om de nadere regels vast te stellen "betreffende de taken, de samenstelling en de werking van de Energieraad Vlaanderen". Het ontwerp stelt evenwel geen of amper basisregels vast in dat verband, zodat mag worden gesteld dat de decreetgever de vaststelling van de essentiële elementen van de regeling naar de Vlaamse regering doorschuift. Een delegatie van die aard is evenwel te algemeen en te weinig afgebakend om toelaatbaar te zijn.

2. Uit artikel 28, § 4, valt af te leiden dat enkel de niet-commerciële instellingen "die deel uitmaken van de Energieraad" (lees : die vertegenwoordigd zijn in de Energieraad) een aanvullende subsidie ontvangen. Het spreekt voor zich dat, ter wille van de eerbiediging van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, er objectieve en in redelijkheid verantwoorde motieven dienen te bestaan waarom andere organisaties die in de Energieraad zijn vertegenwoordigd, niet in aanmerking komen voor een aanvullende subsidie.

Artikel 29

Men schrijve in het opschrift van het hoofdstuk dat aan artikel 29 voorafgaat : "Hoofdstuk VIII. Slotbepalingen".

Artikel 31

Rekening houdend met de aard van de wijziging die artikel 31 beoogt aan te brengen in artikel 20, § 1, van het decreet van 17 juli 2000, wordt artikel 31 beter geredigeerd als volgt :

"In artikel 20, § 1, van het decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt vervallen de woorden 'onder beheer van de reguleringsinstantie'".

Artikel 33

De vermelding van "§ 1", waarmee artikel 33, eerste lid, aanvangt, moet worden geschrapt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur en Mevr. G. SCHEPPERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME