

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.605/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 februari 2004 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap 'de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Electriciteits- en Gasmarkt'", heeft op 19 februari 2004 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door het inroepen van de volgende elementen:

- "- de afspraak binnen de Vlaamse regering om de oprichtingsdecreten af te ronden binnen deze legislatuur;
- de beslissing van de Vlaamse regering van 13.02.2004 tot het aanvragen van een spoedadvies voor het voorontwerp van decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap «de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt»".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Dat beperkte onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot de oprichting van de "Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt" (VREG) als publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid in de zin van artikel 13 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: het kaderdecreet). Op dit agentschap zullen de bepalingen van dat decreet van toepassing zijn (artikel 3, § 4).

Het ontworpen decreet bevat vooreerst bepalingen betreffende de oprichting van het agentschap (artikel 3), bepaalt het doel, de taken en de bevoegdheden van het

.../...

agentschap (artikelen 4 tot 6), regelt het bestuur, de werking en de structuur ervan (artikelen 7 tot 14), en bevat voorts bepalingen betreffende het beroepsgeheim van de bestuurders en de personeelsleden van het agentschap (artikel 15) en de financiële middelen waarover het kan beschikken (artikel 16).

Tot slot bevat het ontwerp een machtiging aan de Vlaamse regering tot coördinatie (artikel 17), een aantal bepalingen tot wijziging van het decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (artikelen 18 tot 25), en ten slotte opheffingsbepalingen (artikel 26) en een bepaling betreffende de inwerkingtreding (artikel 27).

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

Het Vlaamse Gewest vindt de bevoegdheid tot het vaststellen van de ontworpen regeling in de gecombineerde bepalingen van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, en artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Krachtens de eerstgenoemde bepaling zijn de gewesten bevoegd voor de gewestelijke aspecten van de energie. Het voornoemde artikel 9 machtigt de gemeenschappen en de gewesten om, met betrekking tot de aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten of kapitaalparticipaties te nemen.

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft opgemerkt in zijn advies 33.992/3 van 5 november 2002 over het ontwerp dat geleid heeft tot het kaderdecreet, dienen bepalingen die ertoe strekken instellingen met rechtspersoonlijkheid op te richten, te worden getoetst aan het voorschrift van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽¹⁾. Luidens die bepaling moet het decreet, onverminderd artikel 87, § 4, van die bijzondere wet, de "oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht" van de beoogde instelling regelen.

De ontworpen bepalingen lijken, daargelaten het voorbehoud dat met betrekking tot het toezicht op het agentschap moet worden gemaakt, de toets aan artikel 9

⁽¹⁾ Parl. St., Vl. Parl., 2002-03, nr. 1612/1, (85), 90-91.

van de bijzondere wet te kunnen doorstaan. De in dat artikel bedoelde aangelegenheden worden immers door de decreetgever geregeld, deels in het kaderdecreet, deels in het ontworpen decreet.

De oprichting van het agentschap wordt geregeld in artikel 3 van het ontwerp. De bevoegdheid van het agentschap wordt geregeld in de artikelen 4 tot 6 van het ontwerp. De samenstelling en de werking van het agentschap worden geregeld in hoofdstuk IV van het ontwerp en in de relevante bepalingen van hoofdstuk IV, afdeling 3, van het kaderdecreet.

Wat het toezicht betreft, bevat het ontwerp nagenoeg geen specifieke bepalingen ⁽²⁾. Wel kan worden verwezen naar een aantal bepalingen vervat in het kaderdecreet ⁽³⁾.

ALGEMENE OPMERKING

In de artikelen 2, § 1, 7°, en 16, § 2, van het ontwerp wordt verwezen naar het zogenaamde comptabiliteitsdecreet. Op 18 september 2003 heeft de Raad van State advies 35.804/1 gegeven over een voorontwerp van decreet "houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof". De verwijzingen naar dat ontworpen decreet zijn echter precair, aangezien het niet uitgesloten is dat de inwerkingtreding ervan nog enkele jaren zou kunnen uitblijven.

Indien het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, eerder in werking treedt dan het comptabiliteitsdecreet, wat zeer waarschijnlijk is gelet op de ingeroepen

⁽²⁾ Alleen artikel 14, § 2, voorziet in de goedkeuring van het huishoudelijk reglement door de Vlaamse regering.

⁽³⁾ Zie in dit verband evenwel het voorbehoud dat de Raad van State, afdeling wetgeving, in het advies 33.992/3 heeft gemaakt (l.c., 94). Indien in de met het agentschap te sluiten beheersovereenkomst essentiële elementen van het toezicht op het agentschap zouden worden geregeld, rijst bovendien de vraag of zulks verenigbaar is met het in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervatte legaliteitsbeginsel, dat naar het oordeel van het Arbitragehof zelfs een element vormt van de aan de gemeenschappen en de gewesten toegekende bevoegdheid (zie Arbitragehof, nr. 24/98, 10 maart 1998, B.5.1; Arbitragehof, nr. 75/2001, 31 mei 2001, B.10 en B.11).

spoedeisendheid van de adviesaanvraag, zullen de verwijzingen naar dat laatste decreet derhalve moeten worden weggelaten, of herwerkt tot verwijzingen naar de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

Krachtens de geldende Europese richtlijnen met betrekking tot de organisatie van de interne markt voor de elektriciteit en het gas dienen de lidstaten naar die richtlijnen te verwijzen wanneer zij bepalingen aannemen ter omzetting ervan, wat in casu het geval is nu de in die richtlijnen bedoelde regelgevende instanties worden opgericht.

Artikel 5

Krachtens artikel 144 van de Grondwet behoort de beslechting van geschillen over burgerlijke rechten tot de uitsluitende bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behorende tot de rechterlijke macht.

In tegenstelling tot wat in het huidige artikel 29, § 2, van het decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt het geval is, waar gewag wordt gemaakt van "contractuele rechten", enerzijds, en van "verbintenissen", anderzijds, worden in artikel 5, § 1, III, 2°, van het ontwerp enkel geschillen over "de contractuele rechten en verplichtingen" van de bevoegdheid tot geschillenbeslechting door de VREG uitgesloten, waarbij het woord "contractuele" zowel op het woord "rechten" als op het woord "verplichtingen" lijkt te slaan. Die formulering is minder ruim dan de huidige en garandeert niet dat alle geschillen over burgerlijke rechten zijn onttrokken aan de in de laatstgenoemde bepaling bedoelde geschillenbeslechting, wat uiteraard op gespannen voet staat met artikel 144 van de Grondwet.

Teneinde elke dubbelzinnigheid te vermijden, vervange men de woorden "met uitzondering evenwel van de contractuele rechten en verplichtingen" door de woorden "met uitzondering van geschillen die betrekking hebben op burgerlijke rechten in de zin van artikel 144 van de Grondwet".

Artikel 16

Er dient aan te worden herinnerd dat de decreetgever zelf de gevallen moet preciseren waarin een retributie is verschuldigd en dat hij tevens de bijdrageplichtigen ervan dient aan te wijzen ⁽⁴⁾.

In zoverre de in artikel 16, § 1, 6°, bedoelde "vergoedingen voor prestaties aan derden", retributies zouden uitmaken - en dus geen contractuele grondslag hebben -, dienen de zo-even in herinnering gebrachte beginselen in acht te worden genomen, wat impliceert dat artikel 16, § 1, 6°, niet zo mag worden geïnterpreteerd dat het zou toelaten in de beheersovereenkomst nieuwe gevallen te bepalen waarin een retributie is verschuldigd.

⁽⁴⁾ Zie J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving, Antwerpen, 1999, 615, met verwijzingen.

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	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME