

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 41.861/3

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 7 december 2006 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 22 januari 2007, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "inzake de openbaredienstverplichtingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik", heeft op 10 januari 2007 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

\*  
\*       \*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de openbaredienstverplichtingen ter bevordering van het rationeel energieverbruik voor de netbeheerders en de leveranciers vast te stellen. Het ontwerp bevat vooreerst een aantal definities (artikel 1). Voorts regelt het de resultaatsverplichtingen voor de elektriciteitsdistributienetbeheerders (artikel 2), de actieverplichtingen voor de elektriciteitsdistributienetbeheerders (artikelen 3 tot 12), de plannen en rapporten van de elektriciteitsdistributienetbeheerders (artikelen 13 tot 20), de actieverplichtingen voor de aardgasnetbeheerders (artikel 21), de actieverplichtingen voor de leveranciers van elektriciteit (artikelen 22 en 23), de actieverplichtingen voor de leveranciers van aardgas (artikel 24) en de evaluatie (artikel 25).

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 maart 2002 inzake de openbaredienstverplichtingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik.

3.1. Artikel 19 van het decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna: het Elektriciteitsdecreet) voorziet erin dat de Vlaamse Regering, na advies van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (hierna: de VREG), zowel aan de netbeheerders (artikel 19, eerste lid, 1°), als aan de houders van een leveringsvergunning (artikel 19, eerste lid, 2°), openbaredienstverplichtingen kan opleggen.

.../...

Artikel 18 van het decreet van 6 juli 2001 houdende de organisatie van de gasmarkt (hierna: het Aardgasdecreet) bevat gelijkaardige openbaredienstverplichtingen, zowel wat betreft de netbeheerders (artikel 18, 1°, f) en h)), als wat betreft de leveranciers (artikel 18, 2°, c) en e)).

In het algemeen vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in de voornoemde decreetsbepalingen.

3.2. Een aantal bepalingen vergen evenwel een afzonderlijk onderzoek.

3.2.1. Bij verschillende artikelen van het ontwerp wordt de VREG belast met taken betreffende de controle en het toezicht op de naleving van de openbaredienstverplichtingen. De stellers van het ontwerp verwijzen hiervoor naar artikel 6, § 1, 1°, a), van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt. Krachtens deze bepaling oefent de VREG het toezicht en de controle uit op de naleving van het Elektriciteitsdecreet en het Aardgasdecreet en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten. Eveneens dient artikel 6, § 2, van dat decreet aangehaald te worden, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd nadere regels uit te vaardigen voor de in artikel 6, § 1, vermelde aangelegenheden.

3.2.2. Bij artikel 3, § 4, van het ontwerp worden bepaalde verplichtingen opgelegd aan de gemeenten, met name om de specifieke doelgroepen te bepalen waaraan de energiescans worden aangeboden (tweede lid), om te bepalen door wie de energiescans worden uitgevoerd (derde lid) en om hieromtrent een convenant te sluiten met de netbeheerder (vijfde lid). Artikel 19, tweede lid, van het Elektriciteitsdecreet voorziet erin dat de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn hun medewerking verlenen aan de netbeheerders en aan de houders van een leveringsvergunning voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen bedoeld in artikel 19, eerste lid, 1° en 2°, van dat decreet en dat de Vlaamse Regering de vorm bepaalt waarin die medewerking zal bestaan. In de aanhef dient dan ook naar deze bepaling verwezen te worden.

#### ALGEMENE OPMERKING

4. Vraag is welke de draagwijdte is van de in de artikelen 2, § 1, zesde lid, 3, § 4, zesde lid, en 15, § 4, van het ontwerp bedoelde machtigingen aan het Vlaams Energieagentschap.

Mochten die machtigingen, die in vage termen zijn 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 eenheid 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 het Vlaams Energieagentschap 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, zullen de voornoemde bepalingen van het ontwerp in die zin dienen te worden geherformuleerd, dat eruit ondubbelzinnig blijkt dat de aan het Vlaams Energieagentschap toegestane delegatie een beperkte draagwijdte heeft en beperkt blijft tot het aanbrengen van aanpassingen van louter technische aard.

### BIJZONDERE OPMERKINGEN

#### Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef dient meer bepaald verwezen te worden naar artikel 19, eerste lid, 1°, e), f) en h), en 2°, b) en d), en tweede lid, van het Elektriciteitsdecreet.

6. In het tweede lid van de aanhef dient meer bepaald verwezen te worden naar artikel 18, 1°, f) en h), en 2°, c) en e), van het Aardgasdecreet.

7. In het derde lid van de aanhef moet ook nog verwezen worden naar artikel 6, § 2, van het aldaar vermelde decreet.

8. Het negende lid van de aanhef redigere men als volgt:

"Gelet op advies 41.861/3 van de Raad van State, gegeven op 10 januari 2007, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

#### Artikel 1

9. In artikel 1, 9°, dient de verwijzing naar de wijziging van het besluit van Vlaamse Regering van 17 juni 2005 te worden weggelaten.

Door die historiek te vermelden, wordt immers verwezen naar de tekst van dat besluit zoals het van kracht is op het ogenblik dat het laatst vermelde wijzigende besluit is genomen. Niets wijst er echter op dat het in de bedoeling ligt dat niet met latere wijzigingen van het besluit waarnaar wordt verwezen, rekening gehouden zou mogen worden.

.../...

10. Teneinde verwarring te vermijden, kan voor de omschrijving van wat onder "energieaudit" (10°) dient te worden verstaan, beter verwezen worden naar het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juni 2005 houdende de erkenning als energiedeskundige voor woningen en houdende de uitvoeringsvoorwaarden van de energieaudit voor woningen.

11. De bevoegdheid die in artikel 1, 17°, aan het Vlaams Energieagentschap verleend wordt om specificaties betreffende de bruikbare vloeroppervlakte vast te leggen, kan niet worden opgenomen in een definitie, maar dient in een autonome bepaling te worden verwerkt. In een definitie horen immers geen normatieve bepalingen thuis.

### Artikel 3

12. Luidens paragraaf 4, zevende lid, van dit artikel, moet het Vlaams Energieagentschap een gemotiveerde beslissing nemen over het ontwerp-projectvoorstel.

Het voorschrift dat de beslissing met redenen omkleed moet zijn, komt neer op een herhaling van wat reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Het voorschrift is bijgevolg overbodig en tevens misleidend omdat erdoor ten onrechte de indruk zou kunnen ontstaan dat andere in het ontwerp geregelde administratieve beslissingen niet formeel gemotiveerd behoeven te zijn.

### Artikel 5

13. De laatste volzin van het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid in 2010 een evaluatierapport voorlegt aan de Vlaamse Regering, die dan "bijsturingen of wijzigingen kan doorvoeren". Een dergelijke bepaling komt neer op een verplichting die de Vlaamse Regering zichzelf oplegt en hoort dan ook niet thuis in een reglementaire tekst uitgaande van de Vlaamse Regering zelf.

### Artikel 11

14. Het toekennen van verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, kan enkel in overeenstemming worden geacht met het bepaalde in artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

De delegatie aan de minister, vervat in artikel 11 van het ontwerp, waarbij de minister jaarlijks aanvullende actieverplichtingen kan vastleggen, lijkt in het licht van het voornoemde beginsel niet toelaatbaar. Daaraan wordt niet verholpen door de omstandigheid dat deze verplichtingen voorafgaandelijk aan de Vlaamse Regering moeten worden medegedeeld.

### Artikel 15

15. Omtrent de financiële tegemoetkoming waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 15, § 1, 2° en 3°, heeft de gemachtigde verklaard dat het de premie betreft die in het kader van de acties vervat in het REG-actieplan aan de afnemer zal worden betaald indien hij een energiebesparende maatregel, zoals voorzien in deze acties, neemt. Zulks zou beter met zoveel woorden in het ontwerp zelf geschreven worden.

### Artikel 27

16. Gelet op de draagwijdte van de voorliggende regeling in ontwerp, heeft het geen zin te voorzien in een inwerkingtreding op 1 januari 2007.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                         |                                     |
|----------|-------------------------|-------------------------------------|
| de Heren | D. ALBRECHT,            | kamervoorzitter,                    |
|          | J. SMETS,<br>B. SEUTIN, | staatsraden,                        |
|          | H. COUSY,               | assessor van de afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | A.-M. GOOSSENS,         | griffier.                           |

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT