

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 43.940/3  
VAN 10 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 14 december 2007 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot goedkeuring van het Vlaams Toewijzingsplan CO<sub>2</sub>-emissierechten 2008-2012", heeft 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 vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

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. Zoals in het opschrift wordt vermeld, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe het Vlaams Toewijzingsplan CO<sub>2</sub>-emissierechten voor de periode 2008-2012 goed te keuren.

Dat plan vormt, wat het Vlaamse Gewest betreft, het onderdeel van het nationale toewijzingsplan dat de Europese lidstaten moeten opstellen op grond van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 20, §§ 3 en 4, van het decreet van 2 april 2004 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.

.../...

### VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 35 van het decreet van 2 april 2004 wordt "elk ontwerp van uitvoeringsbesluit van dit decreet [...] door de Vlaamse Regering voor advies voorgelegd aan de Autonome Commissies Energiebeleid Vlaanderen".

Gevraagd of het ontwerpbesluit voor advies aan die commissies is voorgelegd, heeft de gemachtigde aan de auditeur-verslaggever het volgende geantwoord:

"Dit advies werd niet gevraagd om de volgende reden. In het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid werd het energiebeleid als beleidsveld in eerste instantie toegewezen aan het bevoegdheidsdomein Economie (toenmalig Beleidsdomein Economie, Werkgelegenheid en Toerisme). In het kader van het Beter Bestuurlijk Beleid wordt in principe slechts één strategische adviesraad per bevoegdheidsdomein voorzien. Voor het bevoegdheidsdomein Economie is dat de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Gelet op de grote impact van het energiebeleid op het klimaatbeleid, werd er in het REG-decreet (artikel 30 tot en met 34) voor geopteerd om als adviesraad voor energie een Autonome Commissies Energiebeleid Vlaanderen op te richten, zowel binnen de adviesraad voor het bevoegdheidsdomein Economie als Leefmilieu (respectievelijk de SERV en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen). Ondertussen werd voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Beter Bestuurlijk Beleid de samenstelling van de verschillende beleidsdomeinen grondig veranderd. In dit kader werd het energiebeleid als beleidsveld toegewezen aan het Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (Organisatiebesluit van 3 juni 2005). Voor dit beleidsdomein is de MiNa-Raad de strategische adviesraad. Gelet op het feit dat het praktisch gezien onmogelijk is een advies te vragen aan een instantie die formeel gezien niet opgericht is, en teneinde de regelgevingsprocedure niet te blokkeren, werd er verkozen om een advies te vragen aan de SERV en MiNa-raad eerder in de procedure in 2006, in wier schoot deze Autonome Commissies zouden worden opgericht".

De omstandigheid dat de Autonome Commissies Energiebeleid Vlaanderen nog niet zijn opgericht, vermag het niet-inwinnen van het advies van deze commissies niet te rechtvaardigen. Artikel 35 van het decreet van 2 april 2004, waarbij het naleven van dit vormvereiste wordt opgelegd, is krachtens artikel 39 van dit decreet al in werking getreden op de datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, dit is op 23 juni 2004, en moet dan ook worden nageleefd. Het komt de Vlaamse Regering niet toe om op dit punt voorbij te gaan aan de adviesverplichting die is vervat in het voornoemde artikel 35. Indien de Vlaamse Regering echter van oordeel zou zijn dat die adviesverplichting achterhaald is, dient zij daartoe in het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet in te dienen dat ertoe strekt die adviesverplichting af te schaffen.

.../...

5. Volgens de notificatie van de vergadering van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 heeft de Vlaamse Regering "de minister-president van de Vlaamse Regering [...] [ermee gelast] het Vlaamse onderdeel van het Belgische plan voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten 2008-2012 en de uitvoering van de Europese beschikking van 16 januari 2007 inzake het Belgische plan voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten 2008-2012, zo snel als mogelijk te agenderen op het Overlegcomité van de Federale Regering, gemeenschaps- en gewestregeringen".

Door de auditeur-verslaggever gevraagd of het Vlaams Toewijzingsplan CO<sub>2</sub>-emissierechten voor de periode 2008-2012 nog aan het Overlegcomité moet worden voorgelegd, en of in voorkomend geval naar aanleiding hiervan, nog wijzigingen kunnen worden aangebracht aan dit plan, heeft de gemachtigde geantwoord:

"[...] een eventuele wijziging van het Vlaamse plan is onwaarschijnlijk, en indien dit toch het geval zou zijn, kan dit normaliter enkel betrekking hebben op een beperkte hoeveelheid emissierechten, niet op elementen met een regelgevend karakter".

Niettegenstaande deze verklaring, wenst de Raad van State de stellers van het ontwerp er op te wijzen, dat hij principieel pas om advies kan worden gevraagd nadat het betrokken ontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorgemaakt en het tot het vaststellen van het ontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft gehad het ontwerp eventueel aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten. De adviesaanvrager wordt verzocht zich in de toekomst aan deze regel te conformeren.

Bovendien kan eraan worden herinnerd dat, indien ingevolge de vergadering van het Overlegcomité één of meerdere reglementaire bepalingen van het Vlaams Toewijzingsplan dienen te worden aangepast, die gewijzigde bepalingen dan opnieuw om advies moeten worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling wetgeving.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

6. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3), dient in de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20, §§ 3 en 4, van het voornoemde decreet van 2 april 2004.

7. In het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) moet niet worden verwezen naar artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen, aangezien dat artikel immers betrekking heeft op de totstandkoming van het toewijzingsplan voor de startperiode 2005-2007.

### Artikelen 1 en 2

8. Artikel 1 van het ontworpen besluit bepaalt dat het "Vlaams Toewijzingsplan CO<sub>2</sub>-emissierechten 2008-2012, zoals gevoegd in bijlage I, wordt goedgekeurd". Artikel 2 daarentegen bepaalt dat het "Vlaams Toewijzingsplan CO<sub>2</sub>-emissierechten 2008-2012 [...] in werking [treedt] op de dag van bekendmaking bij uittreksel ervan in het Belgisch Staatsblad".

8.1. Zoals artikel 1 is geredigeerd, en in het bijzonder uit de woorden "zoals gevoegd in bijlage I", dient schijnbaar te worden afgeleid dat het Vlaams Toewijzingsplan in zijn geheel zal worden bekendgemaakt, terwijl, luidens artikel 2 het plan nogmaals bij uittreksel zal worden bekendgemaakt met het oog op het bepalen van de inwerkingtreding ervan.

Het moge duidelijk zijn dat, eenmaal het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, bekend wordt gemaakt in het Belgisch Staatsblad, en dit met inbegrip van de volledige tekst van het Vlaams Toewijzingsplan, dat geacht wordt er een geheel mee uit

te maken <sup>1</sup>, moet worden aangenomen dat een bijkomende bekendmaking bij uittreksel zinloos is, en bovendien verwarring kan scheppen wat het tijdstip van de inwerkingtreding ervan betreft.

8.2. Niettegenstaande artikel 6, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 bepaalt dat het door de Vlaamse Regering goedgekeurde definitieve toewijzingsplan op het internet en bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad wordt gepubliceerd, wenst de Raad van State er bovendien op te wijzen dat, nu het Vlaams Toewijzingsplan reglementaire bepalingen bevat, het aanbeveling verdient, met het oog op de tegenstelbaarheid ervan en de kenbaarheid van de regelgeving, het plan toch in zijn geheel bekend te maken in het Belgisch Staatsblad.

#### Uitvoeringsbepaling

9. Het ontwerpbesluit dient te worden aangevuld met een uitvoeringsbepaling.

-----

---

<sup>(1)</sup> Zie trouwens de vermelding van de woorden "Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Vlaamse Regering (...) tot goedkeuring van het Vlaams Toewijzingsplan CO<sub>2</sub>-emissierechten 2008-2012" op het einde van de "bijlage I".

De kamer was samengesteld uit

|          |                                   |                                     |
|----------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| de Heren | J. SMETS,                         | staatsraad, voorzitter,             |
|          | B. SEUTIN,<br>W. VAN VAERENBERGH, | staatsraden,                        |
|          | H. COUSY,                         | assessor van de afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | M. VERSCHRAEGHEN,                 | toegevoegd griffier.                |

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS