

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.368/3
VAN 21 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 2 april 2009 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende aanwijzing van de Algemene Directie Energie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie als toezichthoudende instantie voor de federale maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Naar luid van zijn artikel 1 heeft richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van richtlijn 93/76/EEG van de Raad (hierna: de richtlijn), tot doel:

"... de energie-efficiëntie bij het eindgebruik in de lidstaten op kosteneffectieve wijze te verbeteren door:

- a) te voorzien in de noodzakelijke indicatieve streefwaarden en mechanismen, stimulansen en institutionele, financiële en juridische raamwerken om de bestaande marktbelemmeringen en tekortkomingen die het efficiënte eindgebruik van energie in de weg staan, weg te nemen;
- b) de voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling en bevordering van een markt voor energiediensten en voor het aanbieden van andere maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie aan eindverbruikers."

Op grond van artikel 4, lid 4, van de richtlijn dienen de lidstaten één of meer nieuwe of bestaande instanties of agentschappen te belasten met het algehele toezicht en de verantwoordelijkheid voor de bewaking van het kader dat is opgezet in verband met de in lid 1 van dat artikel 4 vermelde nationale indicatieve energiebesparingsstreefwaarde. Deze organen moeten vervolgens de energiebesparingen ten gevolge van energiediensten en andere maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie controleren, waaronder ook de bestaande nationale maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie, en moeten verslag uitbrengen over de resultaten.

.../...

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, ter uitvoering van artikel 4, lid 4, van de richtlijn, en dit voor de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, de Algemene Directie Energie van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, aan te wijzen als de bevoegde instantie.

3. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in artikel 107 van de Grondwet.

3.1. Ter uitvoering van artikel 4, lid 4, van de richtlijn worden aan de Algemene Directie Energie onder meer taken van toezicht en controle opgedragen.

Gevraagd waaruit precies die taken van toezicht en controle zullen bestaan, en of deze eventueel ook dwangmaatregelen omvatten, heeft de gemachtigde geantwoord:

"De FOD Economie zal als «controle orgaan» enkel toezicht houden over maatregelen die de federale instanties, en dus niet de gewestelijke instanties, aangaan. Dit houdt in dat de FOD Economie de taak op zich zal nemen om de implementatie van de federale maatregelen op te volgen en te coördineren. Het betreft enkel de opvolging van reeds bestaande maatregelen, die dus reeds geïmplementeerd worden. Gezien de doelstelling die door de Richtlijn 2006/32/EG wordt vooropgesteld eerder indicatief is, dient de FOD Economie geen dwangmaatregelen te nemen of sancties toe te passen."

3.2. Algemeen wordt aangenomen dat de Koning aan artikel 37 van de Grondwet de bevoegdheid ontleent om onder meer ministeriële departementen en administratieve diensten op te richten, de opdrachten en de werking ervan te bepalen, en de uitoefening van het gezag over die departementen en diensten te organiseren.

Gelet op de toelichting van de gemachtigde kan de Koning dan ook aan dat grondwetsartikel rechtsgrond ontleenen om aan de Algemene Directie Energie de in artikel 4, lid 4, van de richtlijn bedoelde taken van toezicht en controle, alsmede van verslaggeving over de resultaten ervan, op te dragen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient in het eerste lid van de aanhef te worden verwezen naar artikel 37 in plaats van naar artikel 107 van de Grondwet.

5. Aangezien het advies van de Raad van State gevraagd wordt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dienen het vierde tot het zevende lid van de aanhef te worden vervangen door het volgende lid:

"Gelet op advies 46.368/3 van de Raad van State, gegeven op 21 april 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren 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

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.368/3
DU 21 AVRIL 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 2 avril 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant désignation de la Direction générale de l'Energie du Service Public Fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie en tant qu'autorité de contrôle des mesures fédérales visant à améliorer l'efficacité énergétique", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Selon son article 1^{er}, la directive 2006/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques et abrogeant la directive 93/76/CEE du Conseil (ci-après: la directive), a pour objet:

"... de renforcer l'efficacité énergétique dans les utilisations finales de manière rentable dans les États membres:

- a) en établissant les objectifs indicatifs ainsi que les mécanismes, les mesures d'encouragement et les cadres institutionnel, financier et juridique nécessaires pour éliminer les barrières commerciales et les imperfections du marché qui empêchent une utilisation finale efficace de l'énergie;
- b) en créant les conditions propices à la mise en place et à la promotion d'un marché des services énergétiques et à la fourniture aux utilisateurs finals d'autres mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique".

En vertu de l'article 4, paragraphe 4, de la directive, les États membres doivent confier à au moins une autorité ou agence, nouvelle ou existante, les tâches de contrôle global et de surveillance du cadre instauré en liaison avec l'objectif indicatif national en matière d'économies d'énergie, visé au paragraphe 1 de cet article 4. Ces organes doivent ensuite contrôler la réalité des économies d'énergie résultant des services énergétiques et des autres mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique, y compris des mesures nationales existantes visant à améliorer l'efficacité énergétique, et doivent établir un rapport sur les résultats obtenus.

.../...

En exécution de l'article 4, paragraphe 4, de la directive, et ce pour les matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale, le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend désigner comme instance compétente la Direction générale de l'énergie du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.

3. Il ressort du préambule que le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché à l'article 107 de la Constitution.

3.1. En exécution de l'article 4, paragraphe 4, de la directive, la Direction générale de l'énergie se voit confier notamment des tâches de surveillance et de contrôle.

À la question de savoir en quoi consisteront précisément ces tâches de surveillance et de contrôle et si, le cas échéant, elles comprennent également des mesures coercitives, le délégué a répondu:

"De FOD Economie zal als «controle orgaan» enkel toezicht houden over maatregelen die de federale instanties, en dus niet de gewestelijke instanties, aangaan. Dit houdt in dat de FOD Economie de taak op zich zal nemen om de implementatie van de federale maatregelen op te volgen en te coördineren. Het betreft enkel de opvolging van reeds bestaande maatregelen, die dus reeds geïmplementeerd worden. Gezien de doelstelling die door de Richtlijn 2006/32/EG wordt vooropgesteld eerder indicatief is, dient de FOD Economie geen dwangmaatregelen te nemen of sancties toe te passen."

3.2. Il est généralement admis que l'article 37 de la Constitution confère au Roi le pouvoir, notamment, de créer des départements ministériels et des services administratifs, d'en définir les missions et le fonctionnement, ainsi que d'organiser l'exercice de l'autorité sur ces départements et services.

Vu les précisions fournies par le délégué, le Roi peut, par conséquent, trouver dans cet article de la Constitution le fondement juridique permettant de confier à la Direction générale de l'énergie les tâches de surveillance et de contrôle visées à l'article 4, paragraphe 4, de la directive, ainsi que la rédaction du rapport sur les résultats obtenus.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Conformément à l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet, le premier alinéa du préambule devra viser l'article 37 au lieu de l'article 107 de la Constitution.

5. L'avis du Conseil d'État étant demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, on remplacera les alinéas quatre à sept du préambule par l'alinéa suivant:

"Vu l'avis 46.368/3 du Conseil d'État, donné le 21 avril 2009, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. B. SEUTIN.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS