

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.645/3
VAN 12 JANUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 22 december 2009 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende vastlegging van richtlijnen voor het bewaken en rapporteren van CO₂-emissies en tonkilometergegevens van luchtvaartactiviteiten", 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.

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 ervan wordt vermeld, strekt het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit ertoe de richtlijnen vast te stellen voor het bewaken en het rapporteren van de emissies en tonkilometergegevens van luchtvaartactiviteiten.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 27/2, § 2, 27/3, §§ 2 en 3, 27/5, 27/7, § 2, 27/10, §§ 2, 3 en 6, en 32/2, § 5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen. Die artikelen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 20^{ter} 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, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De stellers van het ontwerp hebben ervoor gekozen de richtlijnen voor het bewaken en het rapporteren van CO₂-emissies en tonkilometergegevens van luchtvaartactiviteiten, op te nemen in een bijlage.

Weliswaar is het zo dat een bijlage, zoals die welke bij het ontwerp is gevoegd, integraal deel uitmaakt van de tekst waarbij zij is gevoegd en dat ze dezelfde reglementaire waarde heeft als die tekst. Niettemin mag het als een aspect van goede regelgeving worden beschouwd dat normatieve regels zo veel als mogelijk worden opgenomen in het bepalend gedeelte van een normatieve tekst en dat in een bijlage slechts die regels worden opgenomen die met het oog op de leesbaarheid van het bepalend gedeelte of om praktische redenen beter afzonderlijk worden geformuleerd ⁽¹⁾.

Uit wat voorafgaat volgt dat enkel het bepaalde in hoofdstuk 11 zijn plaats heeft in een bijlage en dat de andere hoofdstukken van de bijlage beter worden opgenomen in het bepalend gedeelte van het ontworpen besluit.

5. In een aantal bepalingen van de bijlage worden de voorschriften, opgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen, hernomen ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zo mogen rechten en verplichtingen nooit in een bijlage worden geformuleerd: *Vlaamse omzendbrief VR/2009/4 betreffende de wetgevingstechniek*, 2009, nr. 266, p. 123.

⁽²⁾ Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar:
Hoofdstuk 11 - Inhoud van het CO₂-emissiejaarrapport
- punt 1, eerste, tweede en vierde streepje, hernemen de elementen opgenomen in artikel 27/10, § 2, 1/, a), b) en e), van het VER-besluit;
- punt 6, herneemt artikel 27/10, § 2, 1/, c), van het VER-besluit.
Hoofdstuk 12 - Inhoud van het rapport tonkilometergegevens
- punt 1, eerste en tweede streepje, hernemen de elementen opgenomen in artikel 27/3, § 2, 1/, a) en b), van het VER-besluit;
- punt 6, herneemt artikel 27/3, § 2, 1/, c), van het VER-besluit;
- de punten 7 en 8, hernemen de elementen (en voegen er nieuwe aan toe) opgenomen in artikel 27/3, § 2, 2/, d) en e).

Hoewel dergelijk procédé van regelgeving geen aanbeveling verdient, kan het ten deze worden aanvaard voor de leesbaarheid van de in de bijlage opgenomen richtlijnen, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken bepaling in het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 het aangewezen middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden ("Overeenkomstig artikel ... van het VER-besluit"). De redactie van de ontworpen bepalingen dient dan dienovereenkomstig aangepast te worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. Overeenkomstig hetgeen betreffende 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 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

7. Het verdient aanbeveling om in het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) in het bijzonder te verwijzen naar artikel 20^{ter} van het aldaar bedoelde decreet van 2 april 2004.

8. Aangezien de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu, de bevoegdheid om het ontworpen besluit vast te stellen rechtstreeks ontleent aan het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007, is een verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, waarin overigens als zodanig niet de delegatie van reglementaire bevoegdheden wordt geregeld ⁽³⁾, overbodig en zelfs misleidend omdat erdoor, ten onrechte, de indruk kan worden gewekt dat dit laatste besluit rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

⁽³⁾ Zie artikel 7, 1/, van dat besluit.

Het huidige tweede lid van de aanhef dient dan ook te vervallen.

9. In het derde lid van de aanhef kan de rechtsgrond beter worden gepreciseerd door te verwijzen naar de artikelen 27/2, § 2, 27/3, §§ 2 en 3, 27/5, 27/7, § 2, 27/10, §§ 2, 3 en 6, 32/2, § 5, van het aldaar genoemde besluit.

10. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dat lid dient als volgt te worden geredigeerd:

"Gelet op advies 47.645/3 van de Raad van State, gegeven op 12 januari 2010, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 1

11. Indien de stellers van het ontwerp ervoor zouden opteren om het ontwerp in zijn huidige vorm te behouden, dienen alle artikelen die rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit in artikel 1 te worden vermeld.

Bijlage

Hoofdstuk 11

12. In de laatste alinea van hoofdstuk 11 wordt verwezen naar richtlijn 2003/4/EG "inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie".

Die techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen is om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar. Uit de kenmerken van een EU-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde

.../...

van toepassing zullen zijn. Er dient dan ook verwezen te worden naar de bepalingen van het interne recht die de betrokken richtlijnen hebben omgezet, namelijk artikel 30 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur en het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005 betreffende de verspreiding van milieu-informatie.

Hoofdstuk 14

13. In onderdeel 14.4.2, c), krijgt het verificatiebureau de mogelijkheid om te allen tijde in de locaties die door de vliegtuigexploitant worden gebruikt voor de uitoefening van zijn luchtvaartactiviteiten te controleren of de in het monitoringplan CO₂-emissies en in het monitoringplan tonkilometergegevens beschreven monitoringmethodiek correct wordt toegepast.

Deze aangelegenheid wordt reeds op algemene wijze geregeld in artikel 32/2, § 5, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007. Rekening houdend met hetgeen hiervóór is opgemerkt (opmerking 5), kunnen de stellers van het ontwerp die bepalingen enkel overnemen, met verwijzing naar de oorsprong ervan, zonder toevoeging noch explicitering.

Formule onder de bijlage

Indien de voorliggende regeling als een bijlage bij het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, blijft behouden ⁽⁴⁾, dient in de formule het correcte opschrift te worden vermeld. Het betreft hier geen besluit van de Vlaamse Regering, maar een ministerieel besluit. De formule dient dan ook in die zin te worden aangepast.

⁽⁴⁾ In dat geval dient de nummering van de bijlage te vervallen nu er slechts één bijlage is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS