KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.811/3
VAN 26 OKTOBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 7 oktober 2010 door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende algemene bepalingen over het energiebeleid", 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 VAN HET ONTWERP

2. Bij het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid ("Energiedecreet") zijn de bepalingen van een aantal bestaande decreten die betrekking hadden op het energiebeleid geïntegreerd in één decreet. Het gaat om de volgende decreten: het decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt ("Elektriciteitsdecreet"); het decreet van 6 juli 2001 houdende de organisatie van de gasmarkt ("Aardgasdecreet"); 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 ("REG-decreet"); het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt ("Oprichtingsdecreet VREG"); het decreet van 22 december 2006 houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat en tot wijziging van artikel 22 van het REG-decreet ("EPB-decreet"), en het decreet van 20 december 1996 tot regeling van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water, voor wat elektriciteit en aardgas betreft ("decreet minimale levering").

Bij die gelegenheid werd ook de coördinatie en codificatie van de bestaande uitvoeringsbesluiten tot één uitvoeringsbesluit in het vooruitzicht gesteld [1]. Met het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt die bedoeling gerealiseerd. Uit de eerste nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat de stellers die bepalingen hebben bijeengebracht, die te beschouwen zijn als bepalingen ter uitvoering

(1) Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2008-2009, nr. 2165/1, p. 4.

van bepalingen van het Energiedecreet. Daarbij gaat het bijna uitsluitend om een coördinatie van de bestaande bepalingen. Slechts in een beperkt aantal gevallen houden de ontworpen bepalingen ook een (kleine) wijziging in ten opzichte van de bestaande bepalingen. Dit gebeurt "om het geheel coherenter te maken" (eerste nota aan de Vlaamse Regering) of om in te gaan op suggesties van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (tweede nota aan de Vlaamse Regering). Een "inhoudelijke stroomlijning", die het maken van inhoudelijke beleidskeuzes met zich zou brengen, vormde expliciet geen doel van het coördinatieproces (tweede nota aan de Vlaamse Regering).

Titel XII van het ontwerp bevat een aantal wijzigende bepalingen (vervanging van verwijzingen naar de gecoördineerde besluiten door een verwijzing naar het ontworpen besluit) en een bepaling tot gehele of gedeeltelijke opheffing van de 31 gecoördineerde besluiten.

Bij artikel 12.1.28 van het ontwerp wordt voorzien in de inwerkingstelling van het Energiedecreet. Artikel 12.1.30 bepaalt dat het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking treedt op 1 januari 2011; dit zal dus ook de datum van inwerkingtreding van het Energiedecreet zijn.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp bestaat uit een zeer groot aantal artikelen en bijlagen. In de papieren versie beslaat de tekst 150 + 181 pagina's. De Raad van State dient erop te wijzen dat voor een exhaustief onderzoek van een zo omvangrijk ontwerp als het voorliggende, dat overigens geenszins een dringend karakter vertoont, veel meer tijd nodig is dan de tijd die hem binnen het raam van de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is toegemeten. Het advies dient dan ook met dit voorbehoud te worden gelezen [2].

---

(2) Eenzelfde opmerking heeft de Raad van State ook moeten maken in advies 45.765/3 van 3 februari 2009 over het voorontwerp dat geleid heeft tot het Energiedecreet (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2008-2009, nr. 2165/1, (475), p. 478, noot 2).

4. De Raad van State verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder werden onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar de desbetreffende adviezen [3].

In dit verband herinnert de Raad van State eraan dat hij in verscheidene adviezen over ontwerpen die geleid hebben tot besluiten die thans gecoördineerd worden, opmerkingen heeft gemaakt in verband met de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, de rechtsgrond en de verenigbaarheid met het EU-recht. In zoverre de betrokken besluiten ten gevolge van die opmerkingen niet werden aangepast, moet ervan uitgegaan worden dat die opmerkingen in beginsel nog steeds geldig zijn.

In dit advies wordt de aandacht toegespitst op bepalingen die volledig nieuw zijn en, in de mate van het mogelijke, op bepalingen die wijzigingen hebben ondergaan die niet het gevolg zijn van eerdere adviezen van de Raad van State. Een lijst van de "inhoudelijke wijzigingen" van de bestaande bepalingen is terug te vinden in de tweede nota aan de Vlaamse Regering.

ALGEMENE OPMERKING

5. Er is iets misgelopen met de interne verwijzingen. Er wordt telkens verwezen naar een "artikel Art. ...". Uiteraard moet de afkorting "Art." weggelaten worden.

---

(3) Zie in dezelfde zin opmerking 4 van het voornoemde advies 45.765/3 van 3 februari 2009 (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2008-2009, nr. 2165/1, p. 479, nr. 4).

6. In een aantal bepalingen van het ontwerp wordt enkel gewag gemaakt van elektriciteit, terwijl die bepalingen kennelijk ook moeten gelden voor aardgas. Dit is bijvoorbeeld het geval met de artikelen 1.1.1, § 2, 48° [4], en 65°. De stellers van het ontwerp zouden er goed aan doen om voor het hele ontwerp na te gaan of aardgas niet vergeten is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 220, 1° en 2°, van Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992. Die bepaling vormt echter geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Het bedoelde lid moet bijgevolg worden weggelaten.

8. In een aantal overwegingen wordt verwezen naar Europese richtlijnen. Bij nader onderzoek blijkt dat sommige van deze verwijzingen betrekking hebben op reeds omgezette richtlijnen, terwijl andere verwijzingen betrekking hebben op richtlijnen die nog omgezet moeten worden. Wat die laatste categorie betreft, gaat het meer bepaald om richtlijnen 2009/28/EG, 2009/72/EG en 2009/73/EG. Volgens de gemachtigde zijn in het ontwerp reeds een aantal definities uit die laatste richtlijnen overgenomen.

Om de indruk te vermijden dat het ontworpen besluit de omzetting realiseert van die nog niet omgezette richtlijnen, is het beter om de verwijzingen naar die richtlijnen weg te laten.

---

(4) Zie opmerking 11.

Artikel 1.1.1

9. De Raad van State suggereert om in artikel 1.1.1, § 1, te schrijven: "... het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, hierna aangehaald als «het Energiedecreet», ...". Hierdoor kan dan in alle verdere verwijzingen de datum van 8 mei 2009 geschrapt worden.

10. In artikel 1.1.1, § 2, 26°, wordt het begrip "energieaudit residentieel" gedefinieerd, in artikel 1.1.1, § 2, 27°, het begrip "energieaudit". In de logica van de alfabetische opsomming zouden die twee definities van plaats verwisseld moeten worden.

11. Artikel 1.1.1, § 2, 48°, van het ontwerp bevat een definitie van het begrip "huishoudelijke eindafnemer". In de artikelen 4.1.1 tot 5.7.1 wordt evenwel de term "huishoudelijke afnemer" gebruikt. De definitie vervat in artikel 1.1.1, § 2, 48°, van het ontwerp komt bovendien in ruime mate overeen met de definitie vervat in artikel 1.1.3, 67°, van het Energiedecreet, maar ook in die laatste bepaling gaat het om het begrip "huishoudelijke afnemer". Voorts gaat het in de bedoelde bepaling van het ontwerp enkel om elektriciteit, terwijl de bedoelde bepaling van het decreet ook betrekking heeft op aardgas. Daarnaast worden in het ontwerp ook de termen "huishoudelijke elektriciteitsafnemer" en "huishoudelijke aardgasafnemer" gebruikt, evenwel zonder dat die termen als zodanig worden gedefinieerd.

Het komt de Raad van State voor dat in artikel 1.1.1, § 2, 48°, van het ontwerp best duidelijkheidshalve de term "huishoudelijke afnemer" en de definiëring van dat begrip in het Energiedecreet worden overgenomen. In dat geval bestaat er op zich ook geen bezwaar tegen het verdere gebruik van de termen "huishoudelijke elektriciteitsafnemer" en "huishoudelijke aardgasafnemer", al zou het wel verkieslijk zijn om de termen "huishoudelijke afnemer van elektriciteit" en "huishoudelijke afnemer van aardgas" te gebruiken.

Mutatis mutandis geldt het voorgaande ook voor artikel 1.1.1, § 2, 71°, dat een definitie bevat van het begrip "niet-huishoudelijke eindafnemer".

Artikel 2.3.1

12. Het ontwerp bevat twee artikelen "2.3.1". Kennelijk moeten de artikelen van hoofdstuk IV van titel II (artikelen 2.3.1 tot 2.3.6) vernummerd worden (artikelen 2.4.1 tot 2.4.6).

Artikel 3.1.12

13. In het eerste lid van artikel 3.1.12 schrappe men de woorden "invoerders van buitenlands aardgas". In dat lid vervange men ook de woorden "de elektriciteitsnetbeheerder" door de woorden "de elektriciteitsdistributienetbeheerder en de beheerder van het plaatselijk vervoersnet voor elektriciteit" [5].

In het tweede lid moet een materiële vergissing rechtgezet worden: het woord "distributieaardgasnetbeheerder" moet worden vervangen door "aardgasdistributienetbeheerder".

Artikel 3.1.15

14. In artikel 3.1.15, § 3, kan duidelijkheidshalve verwezen worden naar artikel 3.1.28, tweede lid.

Artikel 3.1.18

15. In artikel 3.1.18, eerste lid, 2°, dient de verwijzing naar "§ 1" van artikel 3.1.11 vervangen te worden door een verwijzing naar het "eerste lid" van dat artikel.

---

(5) Men vergelijke met de definitie van de term "netbeheerder" in artikel 1.1.3, 90°, van het Energiedecreet.

Artikel 3.2.15

16. Uit de tweede nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat het de bedoeling is in artikel 3.2.15 geen melding meer te maken van de "hernieuwing" van de leveringsvergunning, en het nog enkel te hebben over het "behoud" van die vergunning. Per vergissing wordt in het vierde lid echter nog steeds melding gemaakt van de "hernieuwing": de woorden "of hernieuwing" moeten worden weggelaten.

Artikelen 5.4.1 tot 5.4.17

17. De artikelen 5.4.1 tot 5.4.17 hebben betrekking op de budgetmeter voor aardgas [6].

Deze bepalingen kunnen worden geacht een rechtsgrond te vinden in de artikelen 4.1.22, eerste lid, 3° en 4°, en 6.1.2, § 1, eerste lid, van het Energiedecreet. De Raad van State merkt op dat in de artikelen 4.1.22, eerste lid, 4°, en 6.1.2, § 1, eerste lid, 6°, enkel de budgetmeter voor elektriciteit met zoveel woorden wordt vermeld. Allicht gaat het om een vergetelheid bij het opstellen van het Energiedecreet [7]. Het verdient aanbeveling dat de stellers van het ontwerp een initiatief zouden nemen om die decreetsbepalingen zo te laten wijzigen dat daarin ook uitdrukkelijk melding gemaakt

---

(6) Een regeling in verband met de budgetmeter voor elektriciteit is vervat in de artikelen 5.3.1 tot 5.3.16.

(7) De budgetmeter voor aardgas wordt bijvoorbeeld vermeld in de bepaling die, wat aardgas betreft, is overgenomen in artikel 4.1.22, eerste lid, 4°, van het Energiedecreet, namelijk artikel 18, 1°, e, van het Aardgasdecreet.
Overigens herinnert de Raad van State eraan dat hij in zijn recente advies 48.759/3 van 19 oktober 2010 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 maart 2009 betreffende de sociale openbaredienstverplichtingen in de vrijgemaakte elektriciteits- en aardgasmarkt, wat betreft de invoering van een minimale levering van aardgas tijdens de winterperiode, opgemerkt heeft dat artikel 18, 1°, e, van het Aardgasdecreet en een aantal andere bepalingen van dat decreet, waarin de budgetmeter wordt vermeld, ter wille van de rechtszekerheid best herzien zouden worden (voetnoot 1 van het advies). Die opmerking kan thans betrokken worden op de overeenkomstige bepalingen van het Energiedecreet.

wordt van de budgetmeter voor aardgas (zoals onder meer in artikel 6.1.2, § 1, eerste lid, 5°, van het Energiedecreet).

Artikel 6.2.15

18. In artikel 6.2.15, § 2, vijfde lid, moet de verwijzing naar de artikelen "6.2.11 en [...] 6.2.15" vervangen worden door een verwijzing naar de artikelen "6.2.13 en 6.2.14".

Artikel 6.4.10

19. In artikel 6.4.10, derde lid, moet de verwijzing naar het "vijfde lid" van artikel 6.4.9 vervangen worden door een verwijzing naar het "vierde lid" van dat artikel.

Artikel 6.4.12

20. In artikel 6.4.12 moet de verwijzing naar de artikelen "6.4.2 tot en met [...] 6.4.12" telkens vervangen worden door een verwijzing naar de artikelen "6.4.2 tot 6.4.11".

Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 6.4.15, eerste lid, en 6.4.20, eerste lid.

Artikel 6.4.22

21. Het woord "aardgasnetbeheerder" dient te worden vervangen door het woord "aardgasdistributienetbeheerder" (zie het opschrift van afdeling V van hoofdstuk IV van titel VI en de tekst van artikel 6.4.21).

Artikel 6.5.6

22. In artikel 6.5.6 wordt de "aanvaarding" van "energiedeskundigen" geregeld. Volgens de gemachtigde gaat het om andere energiedeskundigen dan die welke bedoeld zijn in de artikelen 8.1.1, 8.1.2 en 8.2.1 van het ontwerp. Dat onderscheid zou beter tot

uitdrukking gebracht kunnen worden, bijvoorbeeld door in artikel 6.5.6 een kwalificatief toe te voegen aan de term "energiedeskundige".

23. Men vervange in artikel 6.5.6 in elk geval de woorden "aanvaarding" en "aanvaarden" door de woorden "erkenning" en "erkennen", niet enkel omwille van een correct taalgebruik, maar ook omwille van de terminologie gebruikt in de bepaling die mede rechtsgrond biedt, namelijk artikel 10.1.2 van het Energiedecreet.

Artikel 9.3.1

24. In het eerste lid van artikel 9.3.1 schrijve men, zoals in de overige bepalingen van hoofdstuk III van titel IX, "energieaudit residentieel" in plaats van "energieaudit voor residentiële gebouwen". Het is immers het begrip "energieaudit residentieel" dat in het ontwerp wordt gedefinieerd (zie opmerking 10).

_____

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	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 P. LEMMENS