



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.605/VR
van 13 januari 2014

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van ... 2013 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de oprichting van een vergunningscoördinerend en -faciliterend comité voor trans-Europese energie-infrastructuurprojecten, ter uitvoering van verordening (EU) nr. 347/2013'

Op 27 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van ... 2013 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de oprichting van een vergunningscoördinerend en -faciliterend comité voor trans-Europese energie-infrastructuurprojecten, ter uitvoering van verordening (EU) nr. 347/2013’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 7 januari 2014. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS, Christian BEHRENDT, Jacques ENGLEBERT en Johan PUT, assessoren, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Wanda VOGEL, eerste auditeur, en Pierrot T’KINDT en Tim CORTHAUT, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 januari 2014.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het voorontwerp van decreet strekt tot de instemming, namens het Vlaamse Gewest, met het samenwerkingsakkoord van 4 december 2013 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de oprichting van een vergunningscoördinerend en -faciliterend comité voor trans-Europese energie-infrastructuurprojecten, ter uitvoering van verordening (EU) nr. 347/2013’.²

Bij dit samenwerkingsakkoord wordt één enkele nationale autoriteit ingesteld, teneinde het vergunningsproces voor trans-Europese energie-infrastructuurprojecten te stroomlijnen en te coördineren. Aldus wordt voorzien in een zogenaamde samenwerkingsregeling, ter uitvoering van artikel 8, lid 3, c), van verordening (EU) nr. 347/2013³, waardoor de zogenaamde raambesluiten (vergunningsbeslissingen met betrekking tot het betrokken project) kunnen worden genomen binnen de termijnen bedoeld in artikel 10 van de verordening.

Het samenwerkingsakkoord bevat in hoofdzaak bepalingen met betrekking tot de structuur van het vergunningscoördinerend en -faciliterend comité. Een coördinatieorgaan, samengesteld uit drie vertegenwoordigers voor de federale overheid en telkens drie vertegenwoordigers voor elk gewest, houdt onder meer toezicht op de algemene werking, terwijl individuele projecten worden opgevolgd door opvolgingsorganen, waarvan de samenstelling wordt bepaald door het coördinatieorgaan. Het secretariaat van het vergunningscoördinerend en -faciliterend comité wordt waargenomen door de Algemene Directie Energie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie. Het samenwerkingsakkoord bevat ook een aantal slotbepalingen met betrekking tot de inwerkingtreding, de bekendmaking, de wijziging en de opzegging ervan, alsook over het vertrouwelijke karakter, de integriteit en de bescherming van de informatie die op grond van het samenwerkingsakkoord wordt ontvangen.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Op dezelfde dag dat dit advies wordt verleend, geeft de Raad van State ook de adviezen 54.736/VR en 54.817/VR over respectievelijk een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en een voorontwerp van wet, waarmee de instemming wordt beoogd met hetzelfde samenwerkingsakkoord.

³ Verordening (EU) nr. 347/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2013 ‘betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur en tot intrekking van Beschikking nr. 1364/2006/EG en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 713/2009, (EG) nr. 714/2009 en (EG) nr. 715/2009’.

ALGEMENE OPMERKING

3. De Nederlandse tekst van het samenwerkingsakkoord is voor verbetering vatbaar. Dit is onder meer het geval voor de volgende bepalingen.

- In artikel 6, 5°, eerste lid, moet het woord “accepter” worden vertaald als “aanvaarden” (niet: “bevestigen”)⁴ en schrijve men “de ontvangst” (niet: “het ontvangst”).
- In artikel 6, 9°, moet, zoals elders in het samenwerkingsakkoord⁵ en overeenkomstig de terminologie van verordening (EU) nr. 347/2013, gewag worden gemaakt van “de bevoegde instantie” (niet: “autoriteit”). Bovendien schrijve men “wanneer het wil deelnemen” en niet “wanneer zij wil deelnemen”.
- In artikel 9, § 2, schrijve men “de uitvoering van zijn taken” (niet: “de uitvoering van hun taken”).
- In artikel 13, 2° en 3°, wordt gewag gemaakt van vervoegingen van werkwoorden als “treffen”, “afleveren” en “nemen” in een onjuiste betekenis. In plaats daarvan kan beter gebruik worden gemaakt van vervoegingen van de werkwoorden “uitreiken”, “afgeven” of “toekennen”.
- In artikel 13, 7°, schrijve men “grensoverschrijdende effecten hebben op één of meer” en niet “grensoverschrijdende effecten op één of meerdere”.
- In artikel 14, § 2, eerste lid, moet worden bepaald dat een plaatsvervanger wordt “aangewezen” of “aangesteld” (niet: “aangeduid”).
- In artikel 15, § 1, 3°, schrijve men “het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest” (niet: “het Brussels Hoofdstedelijk grondgebied”).
- In artikel 24, derde lid, moet worden geschreven “Ondertekenende partijen” (niet: “Ondertekende partijen”).

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Aanhef

4. In het twaalfde lid van de aanhef van het samenwerkingsakkoord wordt gewag gemaakt van de (federale) “ministers bevoegd voor Energie, de bescherming van het Marien Milieu en Leefmilieu”. Er moet evenwel afzonderlijk melding worden gemaakt van de minister bevoegd voor het Marien Milieu en van de staatssecretaris bevoegd voor Energie en Leefmilieu.

⁴ Overigens wordt in artikel 6, 5°, derde lid, het woord “acceptation” wel correct vertaald als “aanvaarding”.

⁵ Zie de artikelen 6, 5°, derde lid, en 13, 7°.

Artikel 4

5. Naar luid van artikel 4, § 1, van het samenwerkingsakkoord zijn “[d]e bepalingen van hoofdstuk III van de verordening (...) van toepassing op de projecten die behandeld worden binnen het kader van dit samenwerkingsakkoord”. Hierdoor ontstaat de indruk dat in het samenwerkingsakkoord de toepasselijkheid van een verordening wordt geregeld, terwijl het enkel de bedoeling is om te bepalen dat met de projecten die worden gedefinieerd in artikel 3, 3°, van het samenwerkingsakkoord, en waarop de regeling in het samenwerkingsakkoord van toepassing is, de projecten van gemeenschappelijk belang worden bedoeld die worden geregeld in hoofdstuk III van verordening (EU) nr. 347/2013.

Het is dan ook beter om in artikel 4, § 1, te bepalen dat de regeling in dit samenwerkingsakkoord van toepassing is op de projecten bedoeld in artikel 3, 3°, ervan ter uitvoering van hoofdstuk III van de verordening.

6. In artikel 4, § 3, van het samenwerkingsakkoord wordt artikel 5, lid 9, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 347/2013 geparafraseerd.

Overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is een verordening verbindend in al haar onderdelen en is ze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens in gevallen waarin de verordening enige marge laat voor verdere discretionaire uitvoering, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden omgezet in het interne recht van de lidstaten. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien houdt ze het gevaar in dat verwarring ontstaat inzake het rechtskarakter van het in de internrechtelijke regeling opgenomen voorschrift en onder meer over de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om kennis te nemen van alle betwistingen in verband met de voorschriften van de verordening. Ook kan die werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van het betreffende voorschrift.⁶

Het overnemen van bepalingen van een EU-verordening in een internrechtelijke regeling kan dan ook alleen worden gedoogd in zoverre dat noodzakelijk is voor de leesbaarheid van eventuele internrechtelijke uitvoeringsmaatregelen, in welk geval een verwijzing naar de betreffende bepaling van de verordening het aangewezen middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel 5, lid 9, tweede alinea, van de verordening ...”).

Artikel 6

7. Artikel 6, 5°, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het coördinatieorgaan in geval van weigering van de kennisgeving van een project haar (lees: zijn) besluit rechtvaardigt.

⁶ Zie HvJ 7 februari 1973, zaak 39/72, *Commissie v. Italië*, Jur. 1973, 101.

Die bepaling vormt niet enkel een overbodige herhaling van hetgeen bepaald wordt in artikel 10, lid 1, a), derde alinea, derde zin, van verordening (EU) nr. 347/2013 (vgl. opmerking 6), maar bovendien ontstaat onduidelijkheid of op het coördinatieorgaan daardoor meer verregaande of juist minder verregaande verplichtingen rusten dan de motiveringsplicht die voortvloeit uit artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Bovendien kan de indruk ontstaan dat andere beslissingen van het coördinatieorgaan aan geen rechtvaardigings- of motiveringsverplichting zijn onderworpen. Aangezien de motiveringsplicht die voortvloeit uit de voormelde wetsbepaling in elk geval van toepassing is op elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van het coördinatieorgaan, kan artikel 6, 5°, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord beter worden weggelaten.

8. In artikel 6, 6°, van het samenwerkingsakkoord moet worden verwezen naar de bepaling onder “5°” en niet naar artikel 6, 4°.

9. Overeenkomstig artikel 6, 8°, van het samenwerkingsakkoord heeft het coördinatieorgaan onder meer als opdracht “het coördineren van het verweer wanneer er een administratief beroep bij de Raad van State zou worden aangetekend tegen de beslissingen van het vergunningscoördinerend en -faciliterend comité”.

Aangezien dat beroep van jurisdictionele aard is en omdat bovendien niet valt uit te sluiten dat beslissingen van het vergunningscoördinerend en -faciliterend comité ook voor andere rechtscolleges dan voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in rechte kunnen worden betwist, schrijve men beter “het coördineren van het verweer wanneer een geding bij een rechtscollege aanhangig wordt gemaakt waarin beslissingen van het vergunningscoördinerend en -faciliterend comité worden betwist”.

Artikel 11

10. Overeenkomstig artikel 11 van het samenwerkingsakkoord beslist het coördinatieorgaan bij unanimiteit. In geval van een “aanhoudende onenigheid” wordt de aangelegenheid voorgelegd aan het Overlegcomité.

Het loutere gegeven dat de zaak wordt doorverwezen naar het Overlegcomité met het oog op het bereiken van een politiek akkoord, is op zich beschouwd niet strijdig met het vereiste in artikel 8, lid 1, van verordening (EU) nr. 347/2013 dat in elke lidstaat “een nationale bevoegde instantie” wordt aangewezen en dat er dus geen twee onderscheiden instanties kunnen zijn. Wel moet erop worden toegezien dat na het bereiken van een politiek akkoord in het Overlegcomité de formele beslissing alsnog wordt genomen door het coördinatieorgaan. Dit kan dan ook beter worden gepreciseerd in artikel 11 van het samenwerkingsakkoord.

Artikel 13

11. In artikel 13, 2°, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord moet worden verwezen naar artikel 10, lid 4, b), van verordening (EU) nr. 347/2013 en niet naar het onbestaande artikel 10, lid 2, b), ervan.

12. In artikel 13, 10°, van het samenwerkingsakkoord kan beter worden verduidelijkt wat de draagwijdte is van de uitwisseling van informatie inzake hangende beroepsprocedures.⁷ Er moet tevens worden gepreciseerd of deze bepaling van toepassing is op administratieve beroepsprocedures, op jurisdictionele procedures of op beide soorten procedures.

Artikel 14

13. In artikel 14, § 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord moet worden verwezen naar artikel 6, 6° (van het samenwerkingsakkoord) en niet naar artikel 6, 5°.

Artikel 18

14. Overeenkomstig artikel 18 van het samenwerkingsakkoord beslist het opvolgingsorgaan bij unanimiteit. Indien geen unanimiteit kan worden bereikt, wordt de “onenigheid (...) gerapporteerd aan het coördinatieorgaan”.

Er moet op worden toegezien dat na de rapportering aan het coördinatieorgaan de formele beslissing alsnog wordt genomen door het opvolgingsorgaan.⁸ Dit kan dan ook beter worden gepreciseerd in de betrokken bepaling.

Bovendien zal erover gewaakt moeten worden dat het opvolgingsorgaan zijn beslissing zal nemen binnen de termijnen bedoeld in de artikelen 9 en 10 van verordening (EU) nr. 347/2013⁹ en waaraan ook wordt gerefereerd in artikel 13 van het samenwerkingsakkoord.

Artikel 23

15. In artikel 23, § 1, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat het in werking treedt “vanaf het moment dat de federale en gewestelijke wetgevers hiermee hun instemming hebben betuigd”. Aangezien de betrokken bepaling niets toevoegt aan het beginsel, verwoord in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat de samenwerkingsakkoorden die parlementaire instemming behoeven “eerst gevolg [hebben] nadat

⁷ Zo wordt ook in artikel 6, 10° en 11°, van het samenwerkingsakkoord meer uitvoerig geschetst wat de aldaar geregelde uitwisseling van informatie precies behelst.

⁸ Zie ook artikel 8, lid 2, eerste alinea, b), van verordening (EU) nr. 347/2013, dat bepaalt dat “per project van gemeenschappelijk belang slechts één instantie verantwoordelijk is”.

⁹ Zie ook artikel 8, lid 3, eerste alinea, tweede inleidende zin, van de verordening, waarin wordt bepaald dat “[h]et raambesluit (...) binnen het tijdsbestek als aangegeven in artikel 10, leden 1 en 2,” wordt bekendgemaakt.

zij instemming hebben verkregen bij [wet, decreet of ordonnantie]”, kan de betrokken bepaling beter worden weggelaten.

Artikel 24

16. In artikel 24 van het samenwerkingsakkoord komen zowel bepalingen voor met betrekking tot de wijziging van het samenwerkingsakkoord als met betrekking tot de opzegging ervan. De twee soorten bepalingen worden echter vermengd, waardoor het mogelijk wordt om bepalingen van het samenwerkingsakkoord op te zeggen met een opzeggingstermijn van één jaar, gedurende dewelke er onderhandeld kan worden over de wijziging van de betrokken bepalingen. Een dergelijke regeling komt er echter op neer dat elk van de partijen, mits een wachttermijn van één jaar, ervoor zou kunnen kiezen om de door haar gekozen en opgezegde bepalingen van het samenwerkingsakkoord niet langer toe te passen. Dit komt neer op de mogelijkheid voor elk van de partijen om de inhoud van het samenwerkingsakkoord te wijzigen, zonder dat daarvoor de instemming van de andere partijen of van de betrokken parlementen vereist is. Een dergelijke regeling druist in tegen de essentie zelf van hetgeen in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaald wordt.

Artikel 24 van het samenwerkingsakkoord moet dan ook vervangen worden door twee afzonderlijke regelingen. Enerzijds moet worden voorzien in de mogelijkheid voor elk van de partijen om het samenwerkingsakkoord *in zijn geheel* (en niet enkel specifieke bepalingen ervan) op te zeggen. Anderzijds moet worden voorzien in een onderhandelingsprocedure over eventuele wijzigingen van (specifieke bepalingen van) het samenwerkingsakkoord, die slechts definitief zullen worden als daar door alle partijen bij het samenwerkingsakkoord en door de betrokken parlementen mee is ingestemd.

De overgangsregeling met betrekking tot hangende dossiers, bedoeld in artikel 24, vierde lid, van het samenwerkingsakkoord, kan enkel worden gehandhaafd wat betreft de hypothese van opzegging. Voor de hypothese van wijzigingen van het samenwerkingsakkoord zal immers hetzij uit de aard van de wijziging, hetzij uit een specifieke overgangsbepaling moeten blijken op welke wijze voor hangende dossiers wordt overgegaan van de oude naar de nieuwe regeling.

Artikel 25

17. Artikel 25 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat “[h]et vertrouwelijke karakter, de integriteit en de bescherming van de informatie die op grond van dit samenwerkingsakkoord wordt ontvangen, wordt gewaarborgd door het vergunningscoördinerend en -faciliterend comité voor energieprojecten en zijn leden”.

Deze bepaling, die een absolute vertrouwelijkheid impliceert van de op grond van het samenwerkingsakkoord verkregen informatie, staat op gespannen voet met artikel 9 van verordening (EU) nr. 347/2013, dat bepalingen bevat inzake transparantie en inspraak van het publiek en dat onder meer nader wordt uitgevoerd bij de artikelen 13, 6° en 7°, en 20, eerste lid, 4°, van het samenwerkingsakkoord. In elk geval lijkt artikel 25 van het samenwerkingsakkoord een te ruime uitwerking te zijn van artikel 9, lid 7, eerste alinea, tweede zin, van de verordening, waarin wordt bepaald dat *commercieel* gevoelige informatie vertrouwelijk wordt gehouden.

Bovendien mag artikel 25 van het samenwerkingsakkoord er in geen geval toe leiden dat afbreuk wordt gedaan aan de principes betreffende de toegang tot en de verspreiding van milieu-informatie die zijn neergelegd in de artikelen 4 en 5 van het verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 en in de artikelen 3 en 7 van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 ‘inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad’. De partijen bij het samenwerkingsakkoord moeten nagaan of het, rekening houdende met de toepasselijkheid van de voormelde verdrags- en richtlijnbevestigingen, duidelijk is hoe milieu-informatie die in het kader van de toepassing van de verordening en van het samenwerkingsakkoord wordt aangebracht, mede op individuele aanvraag ter beschikking van het publiek wordt gesteld. Eventueel moet het samenwerkingsakkoord op dat punt worden aangevuld.

Een algemene en absolute uitzondering op het recht op administratieve transparantie, zoals die thans voortvloeit uit artikel 25 van het samenwerkingsakkoord vormt ook een onevenredige beperking van het recht op de openbaarheid van bestuursdocumenten dat als beginsel in ingeschreven in artikel 32 van de Grondwet.

De zeer algemene formulering van artikel 25 van het samenwerkingsakkoord moet dan ook grondig worden herzien in het licht van de hiervóór vermelde beperkingen.

Slotformule

18. Het samenwerkingsakkoord werd blijkens de slotformule ondertekend te Brussel op 4 december 2013 in vier exemplaren in het “Nederlands en/of Frans en/of Duits”. Aangezien de ondertekende versie van het samenwerkingsakkoord enkel in het Nederlands en in het Frans is gesteld, moet dat ook als dusdanig worden vermeld in de slotformule.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP VAN DECREETOpschrift en artikel 2

19. In het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp van decreet moet de datum van het samenwerkingsakkoord alsnog worden vermeld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Pierre LIÉNARDY