



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.764/1
van 8 januari 2014

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 4 januari 2013 houdende vaststelling van het sjabloon voor het monitoringplan voor BKG-installaties, alsmede vaststelling van richtsnoeren voor het opstellen en wijzigen van het monitoringplan tijdens de tweede verbintenisperiode'

Op 11 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 4 januari 2013 houdende vaststelling van het sjabloon voor het monitoringplan voor BKG-installaties, alsmede vaststelling van richtsnoeren voor het opstellen en wijzigen van het monitoringplan tijdens de tweede verbintenisperiode’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 december 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, M. RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 januari 2014.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe twee wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 4 januari 2013 ‘houdende vaststelling van het sjabloon voor het monitoringplan voor BKG-installaties, alsmede vaststelling van richtsnoeren voor het opstellen en wijzigen van het monitoringplan tijdens de tweede verbintenisperiode’. Een eerste wijziging heeft betrekking op het sjabloon voor het verbeteringsverslag (artikel 1 van het ontwerp). Een andere wijziging betreft de invoering van standaardwaarden voor berekeningsfactoren die door de exploitanten van broeikasgasinstallaties worden gebruikt, ter uitvoering van artikel 31, lid 1, b) en c), van verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 ‘inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad’ (artikel 2).

3.1. Blijkens het tweede lid van de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in artikel 104 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012 ‘inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties en de inzet van flexibele mechanismen’. Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt in advies 52.304/3 van 13 november 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 4 januari 2013, omvatten de opdrachten die bij deze bepaling aan de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu worden toegekend, niet de bevoegdheid om reglementaire bepalingen uit te vaardigen met betrekking tot het monitoringplan dat de exploitanten van broeikasgasinstallaties moeten opstellen. Zoals artikel 104, 2°, is geredigeerd, volgt eruit dat de genoemde minister geen bindende voorschriften kan bepalen, maar enkel voorschriften waarnaar de betrokken exploitanten zich kunnen richten.¹

3.2. In zoverre ingevolge artikel 1 van het ontwerp een sjabloon ter beschikking wordt gesteld voor het verbeteringsverslag, dat door deze exploitanten gebruikt kan – maar niet moet – worden, kan voor deze bepaling rechtsgrond worden gevonden in artikel 104, 1° en 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012.

¹ De vervanging van artikel 104 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2013 heeft geen wijziging met zich meegebracht van de omvang van de bevoegdheid van de minister ter zake.

3.3. Anders is het echter voor artikel 2 van het ontwerp en voor bijlage 1 (lees: de bijlage) bij het ontwerp, waarbij de verplichting wordt opgelegd aan de exploitanten om bepaalde standaardwaarden te hanteren voor de berekeningsfactoren die in het monitoringplan worden gebruikt. De gemachtigde verklaarde over deze ontworpen bepalingen het volgende:

“Vele bedrijven mogen standaard emissiefactoren en calorische onderwaarden hanteren voor de berekening van CO₂-emissies, omdat de fossiele brandstoffen die ze verbruiken “commercieel verhandelbare brandstoffen” zijn, waarvan de eigenschappen redelijk constant zijn, en daardoor de emissiefactoren/calorische onderwaarde ook niet fluctueren. Dit in tegenstelling tot “minder commercieel verhandelbare” brandstoffen, waarvan aan de bedrijven veelal wordt opgelegd om analyses te verrichten, zodanig dat een emissiefactor/calorische onderwaarde kan worden berekend voor de specifieke brandstof. Het artikel 2 bevat deze standaardwaarden voor emissiefactor en calorische onderwaarde. Het moge hieruit duidelijk zijn dat de standaard emissiefactoren onlosmakelijk deel uitmaken van hoe emissies door exploitanten vallende onder EU ETS dienen gemonitord en gerapporteerd te worden. (...) Zoals reeds vroeger gesteld, doet de impact van het vaststellen van de standaard-emissiefactoren zich pas echt gevoelen bij de rapportering van de emissies, m.a.w. uiterlijk op 14 maart 2014.”

Uit het relaas van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat de betrokken standaardwaarden wel degelijk door de exploitanten gebruikt moeten worden. Om dezelfde redenen als reeds werd uiteengezet in advies 52.304/3 kunnen deze ontworpen bepalingen geen doorgang vinden, tenzij indien ze worden geformuleerd als loutere “richtsnoeren” voor het opstellen en het wijzigen van het monitoringplan. Dit impliceert dat de betrokken standaardwaarden niet worden opgelegd, maar enkel als mogelijkheid worden weergegeven, hetgeen dan ook uitdrukkelijk tot uiting moet komen in de ontworpen bepalingen.

Het gegeven dat de ontworpen bepalingen ter uitvoering van een verordeningsbepaling worden genomen, doet overigens geen afbreuk aan deze conclusie, aangezien ook voor de uitvoering van een Europese verordening bij een ministerieel besluit een voldoende rechtsgrond voorhanden moet zijn.

3.4. Het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 9.1.1, §§ 2 en 4, van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Na het tweede lid van de aanhef moet een nieuw lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar het bij het ontworpen besluit te wijzigen ministerieel besluit van 4 januari 2013 ‘houdende vaststelling van het sjabloon voor het monitoringplan voor BKG-installaties, alsmede vaststelling van richtsnoeren voor het opstellen en wijzigen van het monitoringplan tijdens de tweede verbintenisperiode’.

Artikel 1

5. Het sjabloon voor het verbeteringsverslag wordt niet ingevoegd als een bijlage bij het ministerieel besluit van 4 januari 2013, maar wordt op een website ter beschikking gesteld. Aangezien de ontworpen bepaling zou aansluiten op de inleidende zin van artikel 2 van het ministerieel besluit van 4 januari 2013, die bepaalt dat de betrokken sjablonen “[i]n bijlage bij dit besluit worden (...) opgenomen”, is het beter om de ontworpen bepaling als een nieuw tweede lid van artikel 2 te formuleren.

Artikel 2

6. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 3.3 is opgemerkt met betrekking tot de weglating of de herformulering van deze bepaling, moet bijlage 1 (lees: de bijlage) bij het ontworpen besluit door middel van een afzonderlijk artikel worden toegevoegd als bijlage VIII bij het ministerieel besluit van 4 januari 2013.² De zinsnede “, die als bijlage 1 bij dit besluit is gevoegd” kan dan worden weggelaten.³

Artikel 3

7. De gemachtigde beaamt dat er geen bijzondere redenen zijn om af te wijken van de gewone regel van inwerkingtreding van besluiten. Artikel 3 van het ontwerp, dat bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op de datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, moet bijgevolg worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

² Zie daarvoor het voorbeeld in omzendbrief VR/2009/4 betreffende de wetgevingstechniek, p. 98, punt 9°, a), 2).

³ Overigens is die zinsnede verwarrend, aangezien de woorden “dit besluit” voor de lezer van het te wijzigen ministerieel besluit van 4 januari 2013 op dat besluit lijken te slaan, terwijl het ontworpen wijzigingsbesluit wordt bedoeld.