



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.765/1
van 8 januari 2014

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende vaststelling van
het sjabloon en de toelichting bij het emissiejaarrapport voor
BKG-installaties 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 ‘houdende vaststelling van het sjabloon en de toelichting bij het emissiejaarrapport voor BKG-installaties 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, Marc 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 ter uitvoering van de artikelen 67 en volgende 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’ het sjabloon vast te stellen voor het emissiejaarrapport dat exploitanten in staat stelt om te voldoen aan hun verplichtingen om dit emissiejaarrapport jaarlijks in te dienen (artikel 2, § 1, van het ontwerp). Tevens wordt bepaald dat dit sjabloon gebruikt moet worden voor het indienen van het geverifieerde emissiejaarrapport, dat een elektronische handtekening moet bevatten (artikel 2, § 2). Ten slotte wordt voorzien in de terbeschikkingstelling van een sjabloon voor het verificatierapport, ter uitvoering van artikel 27 van verordening (EU) nr. 600/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 ‘inzake de verificatie van broeikasgasemissie- en tonkilometersverslagen en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad’ (artikel 2, § 3).

3.1. Blijkens het tweede lid van de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit ten dele gezocht in artikel 4.10.1.5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II). Deze bepaling bevat evenwel geen delegatie aan de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu en kan dan ook niet, zelfs niet ten dele, rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

Uit het derde lid van de aanhef blijkt dat de rechtsgrond voor het ontworpen besluit tevens wordt 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 (of, zoals in dit geval, het emissiejaarrapport) 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

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.

3.2. In zoverre ingevolge artikel 2, § 1 van het ontwerp een sjabloon ter beschikking wordt gesteld voor het emissiejaarrapport, dat door deze exploitanten gebruikt kan – maar niet moet – worden, kan voor deze bepaling rechtsgrond worden gevonden in artikel 104, 3° en 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012. Dat is ook het geval voor de minimale inhoud die het sjabloon overeenkomstig artikel 2, § 1, van het ontwerp en bijlage 1 (lees: de bijlage) bij het ontwerp moet bevatten om ter beschikking gesteld te kunnen worden aan de exploitanten.

3.3. Anders is het echter voor artikel 2, § 2, van het ontwerp, waarbij de verplichting wordt opgelegd aan de exploitanten om voor de indiening van het geverifieerde emissiejaarrapport het betrokken sjabloon te gebruiken en om het te voorzien van een elektronische handtekening. Om dezelfde redenen als reeds werd uiteengezet in advies 52.304/3 kan de ontworpen bepaling geen doorgang vinden, tenzij indien ze wordt geformuleerd als loutere “richtsnoer” voor het indienen van het emissiejaarrapport. Dit impliceert dat het gebruik van het sjabloon en van de elektronische handtekening niet worden opgelegd, maar enkel als mogelijkheid worden weergegeven, hetgeen dan ook uitdrukkelijk tot uiting moet komen in de ontworpen bepaling.

Ook voor artikel 2, § 3, van het ontwerp kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 104, 3° en 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012, aangezien het verificatierapport niet kan worden gelijkgesteld met het emissiejaarrapport. Deze ontworpen bepaling moet dan ook worden weggelaten.

Het gegeven dat de voormelde 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 TEKSTArtikel 3

4. 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