



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.953/3
van 29 februari 2016

over

een ontwerp van ministerieel ‘besluit inzake de vastlegging van referentierendementen voor de toepassing van de voorwaarden voor kwalitatieve warmte-krachtinstallaties’

Op 10 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘inzake de vastlegging van referentierendementen voor de toepassing van de voorwaarden voor kwalitatieve warmte-krachtinstallaties’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 februari 2016.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot het vervangen van het ministerieel besluit van 1 juni 2012 ‘inzake de vastlegging van referentierendementen voor de toepassing van de voorwaarden voor kwalitatieve warmtekrachtinstallaties’, waarvan in de opheffing is voorzien bij artikel 9 van het ontwerp.

Het ontwerp bevat vier hoofdstukken: een eerste hoofdstuk waarin het thermisch referentierendement wordt bepaald voor een warmtekrachtinstallatie die haar warmte afstaat onder de vorm van stoom, een tweede hoofdstuk waarin de elektrische referentierendementen voor een warmtekrachtinstallatie worden bepaald en een derde hoofdstuk dat de referentierendementen voor de toepassing van de voorwaarden voor kwalitatieve warmtekrachtinstallaties in uitvoering van artikel 6.2.3, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’ (hierna: Energiebesluit) bevat. In het vierde en laatste hoofdstuk zijn de slotbepalingen opgenomen.

2.1. De strekking en de rechtsgrond van hoofdstuk 3 van het ontworpen besluit kan als volgt worden geschetst.

2.1.1. Artikel 14, lid 10, van richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 ‘betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG’ bepaalt dat de lidstaten, op basis van geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden, ervoor moeten zorgen dat de oorsprong van elektriciteit uit hoogrenderende warmtekrachtkoppeling kan worden gegarandeerd volgens objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria, die door elke lidstaat worden vastgelegd.

De met ingang van 1 januari 2016 van toepassing zijnde geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden zijn vastgesteld bij de gedelegeerde verordening (EU) 2015/2402 van de Commissie van 12 oktober 2015 ‘tot herziening van geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte overeenkomstig Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit 2011/877/EU van de Commissie’.

De genoemde bepaling van richtlijn 2012/27/EU is omgezet bij onder meer de artikelen 6.2.3 en 6.2.12 van het Energiebesluit.

Volgens artikel 6.2.3, eerste lid, van het Energiebesluit worden warmtekrachtcertificaten enkel toegekend “voor de warmtekrachtbesparing die gerealiseerd werd door gebruik te maken van een warmtekrachtinstallatie die gelegen is in het Vlaamse Gewest, die

voldoet aan de voorwaarden voor kwalitatieve warmtekrachtinstallaties, vermeld in bijlage I, die bij dit besluit is gevoegd”. Nog volgens die bepaling legt de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid (hierna: de minister) “de referentierendementen vast die nodig zijn voor de toepassing van bijlage I”. Warmtekrachtcertificaten worden aangewend in het kader van de certificatenverplichting, bedoeld in artikel 7.1.11 van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: Energiedecreet). Volgens artikel 6.2.12, eerste lid, van het Energiebesluit zijn alleen aanvaardbaar in het kader van de indiening voor de certificatenverplichting, “de warmtekrachtcertificaten die toegekend werden voor de warmtekrachtbesparing die gerealiseerd werd door gebruik te maken van een warmtekrachtinstallatie in het Vlaamse Gewest die voldoet aan de voorwaarden voor kwalitatieve warmtekrachtinstallaties, vastgelegd ter uitvoering van artikel 7.1.2, § 4, van het Energiedecreet van 8 mei 2009, en die voor het eerst in dienst werd genomen of ingrijpend gewijzigd werd na 1 januari 2002”.

2.1.2. De referentierendementen bedoeld in artikel 6.2.3, eerste lid, van het Energiebesluit zijn het voorwerp van hoofdstuk 3 van het ontwerp. Het gaat om referentiewaarden die nodig zijn om het rendement van het warmtekrachtkoppelingsproces te bepalen en na te gaan of een installatie voldoet aan de voorwaarden voor kwalitatieve warmtekrachtinstallaties.

De in artikel 3 bedoelde en in de bijlagen I en II opgenomen referentierendementen stemmen overeen met de geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden vastgesteld bij de genoemde gedelegeerde verordening (EU) 2015/2402. Gelet op hetgeen bepaald is in het genoemde artikel 6.2.12, eerste lid, van het Energiebesluit, spelen de referentierendementen een rol die het kader van de gedelegeerde verordening te buiten gaat, vermits zij van belang zijn in het kader van de certificatenverplichting: zij dienen voor het bepalen van het steunniveau voor kwalitatieve warmtekrachtinstallaties.

Alhoewel de gedelegeerde verordening (EU) 2015/2402 verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in de Europese Unie (zie artikel 8 van de gedelegeerde verordening)¹, zodat de omzetting ervan in de rechtsorde van het Vlaamse Gewest onnodig is, kan die regeling niet uit zichzelf ook van toepassing zijn in het kader van de certificatenverplichting van het Vlaamse Gewest. In dat kader is het ontworpen besluit derhalve wel relevant.

2.1.3. Hoofdstuk 3 van het ontwerp bevat de volgende regelingen.

In artikel 3 wordt doorverwezen naar bijlage I voor de referentierendementen voor gescheiden opwekking van elektriciteit en naar bijlage II voor de referentierendementen voor gescheiden opwekking van warmte. De rendementen stemmen overeen met die van de gedelegeerde verordening (EU) 2015/2402.

In artikel 4 worden de correctiefactoren voor de klimaatomstandigheden (bijlage III) en de vermeden netverliezen (bijlage IV) vastgesteld. Ook hier gaat het om een

¹ Ook 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.

letterlijke overname van de bijlagen bij de gedelegeerde verordening (EU) 2015/2402. Voor bestaande installaties worden echter de oude correctiefactoren hernomen in de bijlagen V en VI.²

Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat de referentierendementen van bijlage I gelden gedurende tien jaar vanaf het kalenderjaar van de eerste elektriciteitsproductie, en het voorziet ook in een aangepaste regeling voor installaties ouder dan tien jaar. Artikel 6 strekt tot regeling van de situatie van een grondige renovatie. Artikel 7 betreft het gebruik van het gewogen gemiddelde van de rendementen indien een installatie verschillende brandstoffen gebruikt.

Artikel 8 strekt tot de vaststelling van referentierendementen voor gescheiden opwekking van mechanische energie en voor gescheiden opwekking van warmte. Dat artikel bevat bovendien een referentieperformantiecoëfficiënt voor gescheiden productie van koude.

2.1.4. De rechtsgrond voor hoofdstuk 3 van het ontworpen besluit is te vinden in artikel 6.2.3, eerste lid, laatste zin, van het Energiebesluit, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 7.1.2, § 4, van het Energiedecreet.

2.2. De strekking en de rechtsgrond van de hoofdstukken 1 en 2 van het ontworpen besluit kunnen worden samengevat als volgt.

2.2.1.1. In artikel 1 van het ontwerp wordt, in afwijking van artikel 6.2.10, § 7, van het Energiebesluit, het thermisch rendement van de referentie-installatie voor een warmtekrachtinstallatie die haar warmte afstaat onder de vorm van stoom, vastgesteld op 90% (in plaats van 85%) (hoofdstuk 1).

2.2.1.2. In artikel 2 van het ontwerp wordt, in afwijking van artikel 6.2.10, § 8, van het Energiebesluit, het elektrisch rendement van de referentie-installatie voor een warmtekrachtinstallatie vastgesteld (hoofdstuk 2), namelijk:

- bij toepassing van *vloeibare biomassa*: 44,2%;
- bij toepassing van *synthesegas uit biomassa*: 44,2%;
- bij toepassing van *hout of houtafval*: 37% (in plaats van 34%);
- bij toepassing van *restafval*: 25%;
- bij toepassing van *andere vaste biomassa*stromen: 30% (in plaats van 25%).

2.2.2. Voor de hoofdstukken 1 en 2 van het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 6.2.10, § 9, eerste zin, van het Energiebesluit, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in de artikelen 7.1.2, § 4, en – in mindere mate – 7.1.3 van het Energiedecreet.

2.3. Het ontwerp omvat nog een vierde hoofdstuk, waarvan de strekking en de rechtsgrond van de twee artikelen van dat hoofdstuk de volgende zijn.

2.3.1. Artikel 9 van dat hoofdstuk regelt de opheffing van het ministerieel besluit van 1 juni 2012, terwijl artikel 10 ertoe strekt om artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering

² Bijlage V stemt overeen met bijlage III bij het ministerieel besluit van 1 juni 2012, terwijl bijlage VI overeenstemt met bijlage IV van hetzelfde besluit.

van 10 juli 2015 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen inzake energie’ in werking te stellen.

2.3.2. Voor artikel 9 is de rechtsgrond dezelfde als voor de hoofdstukken 1 en 3.

De rechtsgrond voor artikel 10 is te situeren in artikel 35, 2°, van het voormelde besluit van 10 juli 2015. Ook voor die bepaling is de indirecte rechtsgrond te vinden in artikel 7.1.2, § 4, van het Energiedecreet.

3. In de aanhef wordt ten onrechte als rechtsgrond ook melding gemaakt van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de Vlaamse Regering’. De minister put haar bevoegdheid om het ontworpen besluit te nemen immers rechtstreeks uit het Energiebesluit. Bovendien bepaalt artikel 7, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 dat de in artikel 6 van datzelfde besluit bedoelde delegatie niet geldt voor het nemen van reglementaire besluiten.

VORMVEREISTEN

4.1. Maatregelen genomen op grond van artikel 6.2.10, § 9, van het Energiebesluit vereisen het voorafgaande advies van het Vlaams Energieagentschap. In dit geval kan worden volstaan met de nota van 10 december 2015, waarin het Vlaams Energieagentschap aan de minister voorstelt om het ontworpen besluit te nemen, alhoewel het formeel gezien om een voorstel en niet om een advies gaat. Het ontwerp vormt immers de overname van het voorstel, zodat een adviesvraag weinig zinvol is. Er zal echter melding van moeten worden gemaakt in de aanhef van het besluit.

4.2 Vermits het om een reglementair ministerieel besluit gaat, moet erover het advies van de inspectie van Financiën worden ingewonnen, ongeacht of er al of niet een weerslag op de begroting is.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

6. In de considerans aan het einde van de aanhef moet op correcte wijze worden verwezen naar de gedelegeerde verordening. Men stelde die verwijzing derhalve als volgt:

³ Uit artikel 15, § 1, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 ‘houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak’ volgt dat het voorafgaand advies van de inspecteur van Financiën verplicht is voor elk ontwerp van reglementair ministerieel besluit (of van omzendbrief met een budgettaire weerslag). Zie ook de omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, p. 34.

“Overwegende dat de Europese Commissie door middel van de gedelegeerde verordening (EU) 2015/2402 van de Commissie van 12 oktober 2015 tot herziening van geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte overeenkomstig Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit 2011/877/EU van de Commissie voor de periode vanaf 2016 nieuwe rendementsreferentiewaarden heeft vastgelegd,”.

Artikel 8

7. Het derde lid van artikel 8 van het ontwerp is overbodig, aangezien het de waarde vermeld in artikel 6.2.10, § 7, van het Energiebesluit herneemt, en er dus niet overeenkomstig artikel 6.2.10, § 9, van het Energiebesluit van afwijkt. Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan over de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Dat lid dient derhalve te worden weggelaten.

Hoofdstuk “5”

8. Hoofdstuk “5” moet worden vernummerd tot hoofdstuk 4.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT