RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.340/3
van 28 november 2016

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de aansluitbaarheid op een aardgasdistributienet’

‡LW-CILQPBFFI-GADEAUQ‡

Op 27 oktober 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 voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de aansluitbaarheid op een aardgasdistributienet’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 november 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 november 2016.

*

‡LW-CILQPBFFI-GADEAUQ‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt in hoofdzaak tot de hervorming van het juridische kader voor de netuitbreiding van het aardgasdistributienet in het Vlaamse Gewest. In de plaats van de huidige doelstellingen inzake de dekking van het grondgebied van het Vlaamse Gewest, komt er een nieuwe regeling waarbij van die doelstellingen wordt afgezien en het rendabele deel van de kosten voor de aanleg op het openbaar domein van individuele aardgasaansluitingen of ontsluitingen van nieuwe verkavelingen ten laste komt van de netbeheerder, behalve in door de Vlaamse Regering bepaalde gevallen. Moeilijk bereikbare sites zullen daardoor slechts een aansluiting kunnen krijgen mits een substantiële bijdrage van de aanvrager voor de dekking van het niet-rendabele gedeelte. De nieuwe regeling, die is uitgewerkt in het ontworpen artikel 4.1.16 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 (hierna: het Energiedecreet) (artikel 4 van het ontwerp), noopt ook tot enkele technische aanpassingen, die hun beslag krijgen in de artikelen 2, 3 en 5 van het ontwerp.

Daarnaast bevat het ontwerp twee interpretatieve bepalingen (artikelen 6 en 7) die ertoe strekken te verduidelijken dat het hernemen van identieke sanctiebepalingen in opeenvolgende EPB-regelgevingen tot gevolg heeft dat het niet respecteren van de EPB-eisen vervat in een vorige regelgeving nog steeds kan worden gesanctioneerd onder de erop volgende regelgeving.

ALGEMENE OPMERKING

3. Er kan worden overwogen het ontwerp in te delen in hoofdstukken, gelet op het verschillende onderwerp van de artikelen 2 tot 5 enerzijds en de artikelen 6 en 7 anderzijds.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Het opschrift van het ontwerp luidt: “Ontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de aansluitbaarheid op een aardgasdistributienet”. Daarmee wordt enkel melding gemaakt van de strekking van de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp. Het opschrift zou dan ook het best worden aangevuld met een beknopte omschrijving van de twee autonome interpretatieve bepalingen, bijvoorbeeld met de woorden “en tot bevestiging van de

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

‡LW-CILQPBFFI-GADEAUQ‡

continuïteit van de sanctionering van de EPB-regelgeving", of nog, "en houdende interpretatieve bepalingen inzake de continuïteit van de sanctionering van de EPB-regelgeving".

Artikel 4

5. Het rendabele deel van de kosten voor de aansluiting wordt bij het ontworpen artikel 4.1.16, eerste lid, van het Energiedecreet ten laste gelegd van de netbeheerder, "behalve in de gevallen die door de Vlaamse Regering werden bepaald". Aan deze vrij ruime delegatie worden geen voorwaarden verbonden, waardoor de Vlaamse Regering de beoogde decretale regeling in grote mate of zelfs geheel ongedaan zou kunnen maken. Het is de vraag of dit wel strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Daarom geeft de Raad van State ter overweging om bepaalde criteria uit te werken voor die uitzonderingsmogelijkheid.

6. In het eerste en het tweede lid van het ontworpen artikel 4.1.16 van het Energiedecreet wordt gewag gemaakt van "de kosten voor de aanleg op het openbaar domein tussen de lagedrukleiding of de residentiële middendrukleiding". In het vierde lid wordt dan weer melding gemaakt van "de kosten voor de aanleg op het openbaar domein tussen het aardgasdistributienet en de wooneenheid, het gebouw of de verkaveling". Het wil de Raad van State voorkomen dat in elk van die gevallen beter kan worden vermeld wat precies wordt aangelegd, bijvoorbeeld door na de woorden "op het openbaar domein" de woorden "van de verbinding" in te voegen.

7. Het is niet duidelijk wat bedoeld wordt met "de overige kosten", vermeld in het ontworpen artikel 4.1.16, derde lid, van het Energiedecreet. De tegemoetkoming ten laste van de netbeheerder voor het rendabele deel van de kosten is immers, zoals wordt uiteengezet in de memorie van toelichting, een forfaitair bedrag per meter. De vraag rijst bijgevolg of "de overige kosten" aan de afnemer worden aangerekend volgens hetzelfde forfaitaire bedrag per meter, dan wel aan de werkelijke kostprijs (die naar gelang het geval hoger of lager kan liggen).

De gemachtigde verduidelijkte dat de reële kosten worden bedoeld, verminderd met het forfaitaire gedeelte (namelijk het rendabele deel van de kosten voor de aanleg). Die precisering moet minstens in de memorie van toelichting worden opgenomen.

8. De vraag rijst hoe het ontworpen artikel 4.1.16 van het Energiedecreet zich verhoudt tot de regeling inzake de vergoeding van maximaal 250 euro voor een eenvoudige aansluiting, vervat in artikel 4.1.13 van het Energiedecreet. In de memorie van toelichting wordt enkel vermeld dat het ontwerp "geen wijziging [bevat] met betrekking tot de bestaande beperking van de aansluitingskost tot 250 euro voor een eenvoudige aansluiting". Het toepassingsgebied van de beide bepalingen lijkt echter tot op zekere hoogte te kunnen overlappen, waarbij dan niet duidelijk is welke vergoeding door de aanvrager is verschuldigd. De stellers van het ontwerp moeten nagaan of er geen onderlinge afstemming is vereist.

‡LW-CILQPBFFI-GADEAUQ‡

Artikelen 6 en 7

9.1. Het Grondwettelijk Hof vatte de toelaatbaarheid van een interpretatieve bepaling als volgt samen:

> "Een wetsbepaling is interpretatief wanneer ze aan een bepaling de betekenis geeft die de wetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen. Het behoort dus tot het wezen van een dergelijke wetsbepaling dat, onder voorbehoud van het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel, zij terugwerkt tot op de datum van inwerkingtreding van de bepalingen die zij interpreteert.
>
> De waarborg van de niet-retroactiviteit van de wetten zou echter niet kunnen worden omzeild door het enkele feit dat een wetsbepaling met terugwerkende kracht als een interpretatieve bepaling zou worden voorgesteld. Er dient dus te worden onderzocht of de wetgever aan de bepaling de betekenis heeft gegeven die zij redelijkerwijze kon krijgen sinds de aanneming ervan."[2]

9.2. In de memorie van toelichting wordt op overtuigende wijze aangetoond dat de voorliggende interpretatie een interpretatie is die de decreetgever aan de betrokken bepalingen, meer bepaald artikel 24 van 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' en artikel 13.4.6 van het Energiedecreet, had willen geven en die zij redelijkerwijze had kunnen krijgen. Er wordt ook aangevoerd dat de interpretatie die hierdoor wordt uitgesloten, zou leiden tot straffeloosheid en de beleidsdoelstellingen zou ondermijnen.

Het eventueel bestraffende karakter van de normen in kwestie[3] leidt overigens niet tot een andere conclusie.[4] De te bestraffen inbreuken en de overeenstemmende straffen golden immers reeds op het tijdstip van de inbreuk en werden inhoudelijk niet gewijzigd in de latere regelgeving, zodat de legitieme verwachtingen van de betrokkenen, zoals gewaarborgd door het legaliteitsbeginsel in strafzaken, niet zijn geschonden. De omschrijving van de feiten die aanleiding geven tot het opleggen van de sancties, en de hoogte van de ermee overeenstemmende sancties werden immers telkens op inhoudelijk gelijke wijze opgenomen in opeenvolgende decreten.

Artikel 8

10. Overeenkomstig artikel 8 van het ontwerp treedt het aan te nemen decreet in werking op de datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, behoudens de artikelen 2 tot 5, die in werking treden op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

[2] GwH 15 december 2011, nr. 188/2011, B.4.

[3] Het gaat in dit geval om administratieve geldboeten, die door hun berekeningswijze in bepaalde gevallen een bestraffend karakter zouden kunnen krijgen.

[4] C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, Strafprocesrecht en Internationaal Strafrecht in hoofdlijnen*, I, Antwerpen, Maklu, 2003, 107-108; L. DUPONT en R. VERSTRAETEN, *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, Acco, 1990, 131; F. TULKENS en M. VAN DE KERCKHOVE, *Introduction au droit pénal*, Brussel, Story Scientia, 1997, 193.

‡LW-CILQPBFFI-GADEAUQ‡

Om te vermijden dat deze delegatie aan de Vlaamse Regering op gespannen voet staat met het beginsel, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, volgens hetwelk ze decreten niet mag schorsen, noch vrijstelling van hun uitvoering mag verlenen, moet een uiterste datum worden bepaald waarop het decreet in werking treedt, indien de Vlaamse Regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding ervan vast te stellen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jan SMETS

‡LW-CILQPBFFI-GADEAUQ‡