



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.929/3

van 9 mei 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de wijzigingen van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft garanties van oorsprong voor gas en warmte en koude’

Op 9 april 2019 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de wijzigingen van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft garanties van oorsprong voor gas en warmte en koude’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 april 2019. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 mei 2019.

*

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 besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de bestaande regeling van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’ (hierna: Energiebesluit van 19 november 2010) voor de toekenning van garanties van oorsprong te vervangen door een nieuwe regeling die niet enkel betrekking heeft op elektriciteit, maar ook op garanties van oorsprong voor gas, warmte en koude. Tegelijk strekt het ontwerp tot de omzetting van artikel 19 van richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen’.¹

Artikel 2 van het ontwerp voegt een aantal nieuwe definities toe aan het Energiebesluit van 19 november 2010.

Artikel 3 vervangt het volledige hoofdstuk II/3 van titel VI van het Energiebesluit van 19 november 2010 door een nieuwe, omvattende regeling voor garanties van oorsprong. Afdeling 1 voorziet in een algemeen kader voor de aanvraag en de berekening van de energieproductie die recht geeft op de toekenning van garanties van oorsprong. Afdeling 2 voorziet in specifieke bijkomende voorwaarden, afhankelijk van de geproduceerde energie: elektriciteit, gas, of warmte en koude. Afdeling 3 bevat gemeenschappelijke regels voor het beheer, de toekenning, de handel, het gebruik, het verval en de vernietiging van garanties van oorsprong.

Artikel 4 strekt tot de vervanging van hoofdstuk III van titel VI van het Energiebesluit van 19 november 2010 met betrekking tot de informatieverlening over de oorsprong en milieugevolgen van de geleverde energie.

Artikel 5 van het ontwerp strekt tot het bepalen van de inwerkingtreding van artikel 7 van het decreet ‘houdende invoering van een systeem van garanties van oorsprong voor gas, warmte en koude’, dat op 3 april 2019 door het Vlaams Parlement is aangenomen, maar nog niet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.²

3.1. Volgens de aanhef van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond ervoor gezocht in de artikelen 7.1/1.1, 7.1/1.2, vierde lid, 7.1/1.3, 7.1/1.5, vierde lid, 7.4.2, vierde lid, en 7.4.3, vierde lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009, in de versie na de inwerkingtreding van het

¹ De omzettingstermijn van de richtlijn loopt nog tot 30 juni 2021.

² *Parl.St.* Vl. Parl. (2018-19), nr. 1945/2.

decreet dat het Vlaams Parlement op 3 april 2019 heeft aangenomen. Daarnaast wordt ook een beroep gedaan op de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

3.2. De gemachtigde heeft aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, de onderstaande rechtsgrondentabel bezorgd:

Artikel	Decretale rechtsgrond
Art. 1	/
Art. 2 (definities)	Artikel 20 BWHI Artikel 7.1/1.1, § 2 Energiedecreet
Art. 3, met name:	
- ingevoegde artikelen 6.2./3.1 – 3.17	Artikel 7.1./1.1. § 2. (“De Vlaamse Regering legt de nadere toepassingsregels en procedures vast voor ... de aanvraag en de toekenning van de garanties van oorsprong, en voor de meting, bepaling en controle van de geproduceerde hoeveelheid elektriciteit, gas, warmte of koude waarvoor de garanties van oorsprong worden toegekend.”)
- ingevoegde artikelen 6.2./3.18 – 6.2/3.20	Artikel 7.1/1.1, § 3 (“§ 3. De garanties van oorsprong die de VREG toegekend heeft, worden geregistreerd in een centrale databank”.)
- ingevoegde artikelen 6.2./3.18, § 2	Artikel 3.1.3. Energiedecreet (“Om haar missie waar te maken, vervult de VREG de volgende taken : ... 4° informerende taken : c) het opstellen en publiceren van statistieken en gegevens met betrekking tot de elektriciteits- en gasmarkt; ...)
- ingevoegde artikel 6.2./3.21.	Artikel 7.1/1.1, § 3 (“De Vlaamse Regering bepaalt de specificaties die per garantie van oorsprong in de centrale databank worden opgenomen”).
- ingevoegde artikel 6.2./3.22.	Artikel 7.1/1.3. (“De Vlaamse Regering bepaalt onder welke voorwaarden garanties

†LW-AJ

†LW-AJFTLBIFB-GFICVT†

	van oorsprong die toegekend zijn door de daarvoor bevoegde instantie van de federale overheid, de andere gewesten of andere landen, kunnen worden ingeleverd, zoals vermeld in artikel 7.1/1.2. Die voorwaarden moeten objectief, transparant en niet-discriminerend zijn”).
- ingevoegde artikelen 6.2./3.23 – 6.2/3.24	Artikel 7.1/1.1, § 3 (“§ 3. De garanties van oorsprong die de VREG toegekend heeft, worden geregistreerd in een centrale databank”).)
- ingevoegde artikel 6.2./3.25 – 6.2/3.26.	Artikel 7.1/1.2. (De levering van elektriciteit in het Vlaamse Gewest als een hoeveelheid elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen of elektriciteit uit kwalitatieve warmte-krachtkoppeling is toegestaan als de aldus geleverde hoeveelheid elektriciteit overeenstemt met het overeenstemmend aantal MWh van de garanties van oorsprong respectievelijk inzake elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen of elektriciteit uit kwalitatieve warmtekrachtkoppeling, die ingeleverd zijn in de centrale databank.)
- ingevoegde artikel 6.2/3.27	Artikel 7.1./1.1. § 2.

Art. 4 (ingevoegde artikelen 6.3.1. – 6.3.4.)	<p>Artikel 7.4.1. (“De leverancier voor elektriciteit meldt op zijn facturen en in al zijn gedrukte en elektronische promotiemateriaal :</p> <p>1° het aandeel van elke energiebron in de totale brandstofmix die de leverancier in het voorgaande jaar heeft gebruikt in het Vlaamse Gewest, en het aandeel van elke energiebron in de brandstofmix van het aangeboden product van de leverancier aan de betrokken afnemers in het Vlaamse Gewest;</p> <p>2° een verwijzing naar de bestaande officiële referentiebronnen waar voor het publiek toegankelijke informatie beschikbaar is over de gevolgen voor het milieu, ten minste voor wat betreft CO2-emissies en radioactief afval van elektriciteitsproductie die met verschillende energiebronnen geproduceerd is door de totale brandstofmix van de leverancier gedurende het voorafgaande jaar;</p> <p>3° een verklaring dat aan de VREG garanties van oorsprong werden voorgelegd voor geleverde stroom uit hernieuwbare energie of kwalitatieve warmtekrachtkoppeling.</p> <p>De VREG gaat na of de door de leverancier aan zijn klanten verstrekte informatie betrouwbaar is.</p> <p>De Vlaamse Regering bepaalt de nadere toepassingsregels voor de verplichtingen in het eerste lid.”)</p>
Art. 5	Artikel 12 van het voorstel van decreet van 3 april 2019 houdende invoering van een systeem van garanties van oorsprong voor gas, warmte en koude
Art. 6	/

3.3. Die tabel geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

3.3.1. De taken van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (hierna: VREG) met betrekking tot de toekenning van de garanties van oorsprong en het beheer van de centrale databank volgen rechtstreeks uit artikel 3.1.4, § 2, 7°, van het Energiedecreet. Voor de informerende taken (ontworpen artikel 6.2/3.18, § 2, van het Energiebesluit van 19 november 2010) wordt in de tabel terecht verwezen naar artikel 3.1.3, eerste lid, 4°, c), van het Energiedecreet. Beide bepalingen moeten worden vermeld in de aanhef. Aangezien deze bepalingen geen delegatie aan de Vlaamse Regering bevatten, moeten zij gelezen worden in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet daarentegen uit de aanhef worden weggelaten.

3.3.2. Voor zover een beroep wordt gedaan op bepalingen van het Energiedecreet die worden gewijzigd of ingevoerd door het decreet ‘houdende invoering van een systeem van garanties van oorsprong voor gas, warmte en koude’, moet erover worden gewaakt dat het ontworpen besluit niet in werking treedt voor die bepalingen van het decreet.

3.3.3. De aanhef vermeldt artikel 7.1/1.5 van het Energiedecreet, zoals ingevoegd bij artikel 7 van het op 3 april 2019 aangenomen decreet. Voornoemde bepaling wordt door artikel 5 van het ontworpen besluit in werking gesteld wat betreft de garanties van oorsprong toegekend voor elektriciteit. Door artikel 12 van het op 3 april 2019 aangenomen decreet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de inwerkingtreding van artikel 7.1/1.5 van het Energiedecreet te regelen. Bijgevolg moet artikel 7.1/1.5 van het Energiedecreet uit de aanhef worden weggelaten en moet een nieuw derde lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 12 van het op 3 april 2019 aangenomen decreet ‘houdende invoering van een systeem van garanties van oorsprong voor gas, warmte en koude’.

3.3.4. De aanhef vermeldt ook de artikelen 7.4.2, vierde lid, en 7.4.3, vierde lid, van het Energiedecreet als rechtsgrond. Die bepalingen, ingevoegd bij de artikelen 10 en 11 van het op 3 april 2019 aangenomen decreet, worden door het ontworpen besluit echter niet in werking gesteld. Bovendien stelt het ontworpen artikel 6.2/3.27 van het Energiebesluit van 19 november 2010 eerst nog een studie in het vooruitzicht tegen uiterlijk 1 januari 2022 om te onderzoeken of de marktomstandigheden wel geschikt zijn om die bepalingen in werking te laten treden.

De gemachtigde gaf daarover de volgende toelichting:

“Het voorstel van decreet houdende invoering van een systeem van garanties van oorsprong voor gas, warmte en koude werd op 3 april 2019 na behandeling aangenomen in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement. De artikelen opgenomen in dit decreet vormen in hun totaliteit de rechtsbasis voor het voorliggend ontwerp van besluit (cf. rechtsgrondentabel in bijlage). De artikelen 7.4.2 en 7.4.3 van het Energiedecreet worden inderdaad ingevoegd bij de artikelen 10 en 11 van het voorstel van decreet van 3 april 2019. Artikel 12 voorziet dat de artikelen 7, 10 en 11, van dat decreet in werking treden op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum. Gelet op het feit dat er bij voorliggend ontwerp nog geen daadwerkelijke uitwerking wordt gegeven aan de artikelen 7.4.2 en 7.4.3 van het Energiedecreet, stellen wij voor om deze artikelen als

rechtsgrond uit de aanhef te verwijderen, alsook het artikel 12 van het voorstel van decreet van 3 april 2019 toe te voegen in de aanhef.”

Hiermee kan worden ingestemd.

3.3.5. De artikelen 7.1/1.1, § 3, en 7.1/1.2 van het Energiedecreet bevatten geen delegatie aan de Vlaamse Regering. Daarom moet bijkomend een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

3.3.6. Artikel 7.4.1 van het Energiedecreet, dat rechtsgrond biedt voor de ontworpen artikelen 6.3.1 tot 6.3.4 van het Energiebesluit van 19 november 2010 (artikel 4 van het ontwerp), wordt in de aanhef niet vermeld en moet dus worden toegevoegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3 – ontworpen artikel 6.2/3.8

4.1. Het ontworpen artikel 6.2/3.8, eerste lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 maakt gewag van de VREG als “productiecoördinator”. In het vijfde lid van hetzelfde artikel wordt bepaald dat de VREG *op verzoek van de productiecoördinator* de toekenning van garanties van oorsprong kan schorsen, wat erop zou neerkomen dat de VREG een verzoek tot zichzelf moet richten.

Daarop gewezen, verklaarde de gemachtigde:

“In navolging van uw bemerking, stellen wij voor om de inleidende zin van het vijfde lid van artikel 6.2/3.8 als volgt te wijzigen: ‘De VREG kan, op verzoek van de productieregistrator, ...’.”

4.2. Bovendien rijst de vraag of ook niet moet worden bepaald dat de VREG bij vermoede onregelmatigheden uit eigen beweging kan overgaan tot de schorsing van de toekenning van garanties van oorsprong, zonder dat de productieregistrator daartoe een verzoek heeft ingediend.

Artikel 3 – ontworpen artikel 6.2/3.18

5.1. In overeenstemming met artikel 19 van richtlijn (EU) 2018/2001 schrijft het ontworpen artikel 6.2/3.18, § 1, tweede lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 voor dat de vereisten voor de elektronische verwerking van garanties van oorsprong in overeenstemming moeten zijn met norm CEN-EN 16325, althans vanaf 30 juni 2021.

5.2. Het gegeven dat richtlijn (EU) 2018/2001 expliciet het gebruik van een bepaalde technische norm voorschrijft, neemt niet weg dat die norm in overeenstemming met artikel 190 van de Grondwet moet worden bekendgemaakt. Een correcte omzetting van een richtlijn houdt overigens net de verplichting in om in een volwaardig nationaal rechtskader te voorzien teneinde de doelstellingen van de richtlijn te behalen.³

In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij (bijzondere) wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling verwezen naar een norm die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet is bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar is.

Bijkomend moet overigens worden opgemerkt dat geen melding wordt gemaakt van een bepaalde versie van de technische normen, hetgeen tot rechtsonzekerheid kan leiden. Indien een dynamische verwijzing wordt beoogd, met andere woorden een verwijzing naar eventuele toekomstige versies, gaat het om een ongeoorloofde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een private normeringsinstantie, aangezien de toekomstige inhoud van die technische normen door die instantie wordt bepaald.

Gevraagd naar een Nederlandstalige versie van de norm, antwoordde de gemachtigde:

“De CEN-EN16325 moet conform artikel 6.2/3.18, § 1, van het ontwerp slechts geïmplementeerd worden tegen 30 juni 2021. De huidige versie van die norm betreft enkel garanties van oorsprong voor elektriciteit en is gebaseerd op de EECS Rules van de Association of Issuing Bodies (AIB). De VREG is lid van de AIB en neemt actief deel aan de ontwikkelingen van de EECS Rules. In de CEN werkgroep is bovendien beslist dat de norm EN16325 op korte termijn zal worden aangepast. Gelet op voormelde is het op heden nog niet relevant om de inhoud van de huidige EN16325 reeds in detail te

³ Een oplossing zou dan ook kunnen zijn om de relevante normen als bijlage te publiceren bij het ontwerp. Indien ervoor wordt gekozen om de concrete eisen of verplichtingen rechtstreeks in het ontwerp te verwoorden, verdwijnt immers gelijk het probleem van de kenbaarheid ervan. Zie adv.RvS 52.704/1 van 8 februari 2013 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 april 2007 houdende veiligheids- en andere voorwaarden inzake een automatische externe defibrillator gebruikt in het kader van een reanimatie’, opmerking 6.5.

bestuderen voor implementatie in de Vlaamse regelgeving. De VREG volgt wel nauwgezet de ontwikkelingen binnen CEN op, en zal de aangepaste versie van de norm in het NL publiceren.”

Artikel 3 – ontworpen artikel 6.2/3.22

6. Aan de gemachtigde is gevraagd om te verduidelijken wat in het ontworpen artikel 6.2/3.22, eerste lid, 2°, van het Energiebesluit van 19 november 2010 wordt bedoeld met de woorden “het enige bewijs”.

De gemachtigde antwoordde :

“Met de term ‘het enige bewijs’ in het artikel 6.2/3.22, eerste lid, 2°, wordt bedoeld dat de garantie van oorsprong het enige stuk is dat mag worden gebruikt ter staving van de ‘groenheid’ van de overeenkomstige hoeveelheid energie. Als er voor een hoeveelheid groene energieproductie ook een ander certificaat wordt uitgereikt, naast de garantie van oorsprong, dat apart kan worden verhandeld ook kan worden gebruikt om de ‘groenheid’ te claimen, wordt dezelfde hoeveelheid groene energieproductie twee maal als dusdanig verkocht en worden de doelstellingen van het systeem van garanties van oorsprong fundamenteel ondermijnd. Een dubbeltelling van dezelfde hoeveelheid groene energie als degene gedekt wordt door de garantie van oorsprong moet immers absoluut worden vermeden.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE