



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.404/1
van 10 december 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van diverse besluiten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap en de operationalisering ervan tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap en tot integratie van opdrachten inzake klimaat en energie van het Departement Omgeving in het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap’

Op 3 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van diverse besluiten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap en de operationalisering ervan tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap en tot integratie van opdrachten inzake klimaat en energie van het Departement Omgeving in het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 december 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid dat:

“de omvorming van het Vlaams Energieagentschap en de operationalisering ervan tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap en tot integratie van opdrachten inzake klimaat en energie van het Departement Omgeving in het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap dringend moet plaatsvinden zodat de nieuwe structuren en bijhorende bevoegdheden op 1 januari 2021 in werking kunnen treden, en dat hiervoor regelgeving op zowel decretaal niveau, niveau van besluit van de Vlaamse Regering en op niveau van ministerieel besluit moet worden aangepast, en dat gelet op de timing en behandeling van het decreet van xxxx houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het Departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving in de Vlaamse Milieumaatschappij en houdende rapportage door het Departement Omgeving een eerdere behandeling van dit besluit niet mogelijk is”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp¹ van besluit van de Vlaamse Regering strekt in de eerste plaats tot het omvormen van het Vlaams Energieagentschap (VEA) tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA). Daartoe worden vooreerst een aantal artikelen in titel II van het Energiedecreet van 8 mei 2009 gewijzigd (artikelen 16 tot 28 van het ontwerp), waarbij het VEKA een aantal taken zal overnemen die tot nu bij het Departement Omgeving waren ondergebracht.

¹ Het voorliggende ontwerp herneemt in essentie het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van diverse besluiten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap en de operationalisering ervan tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap en tot integratie van opdrachten inzake klimaat en energie van het Departement Omgeving in het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving op 20 november 2020 advies 68.203/1 heeft uitgebracht. In dat advies werd tot de onontvankelijkheid van de adviesaanvraag besloten. Naast de toevoeging van een verantwoording van de spoedeisendheid, bevat het ontwerp een nieuwe bepaling – artikel 224 – waarin een delegatie wordt gegeven aan de minister om alle ministeriële besluiten aan te passen aan de omvorming van het VEA tot het VEKA. Zie in dat verband de – eveneens onontvankelijk verklaarde – adviesaanvraag 68.254/1 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende wijziging van diverse ministeriële besluiten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap en de operationalisering ervan tot het VEKA en tot integratie van opdrachten inzake klimaat en energie van het Departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap’.

3.2. Vervolgens worden de bestaande verwijzingen naar het VEA (of voor de overgedragen materies: het Departement) in achttien verschillende besluiten vervangen door verwijzingen naar het VEKA (hoofdstukken 1 tot 18).

3.3. De artikelen 186 tot 189 van het ontwerp brengen een aantal wijzigingen aan in het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’ om de adviesbevoegdheid van het VEKA met betrekking tot vergunningsaanvragen of beroepen die betrekking hebben op de exploitatie van een vergunningsplichtige ingedeelde inrichting of activiteit uit te breiden tot bepaalde aspecten van luchtverontreiniging.

3.4. Artikel 221 van het ontwerp strekt tot het regelen van de inwerkingtreding van het decreet ‘houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het Departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving in de Vlaamse Milieumaatschappij en houdende rapportage door het Departement Omgeving’.²

3.5. Artikel 222 van het ontwerp voorziet in de continuïteit van bepaalde handhavingsprocedures die voor 1 januari 2021 werden opgestart door het Departement Omgeving en moeten worden voortgezet door het VEKA. Artikel 223 van het ontwerp doet hetzelfde met betrekking tot de handhavingsprocedures die werden opgestart door het VEA onder titel XI van het Energiebesluit van 19 november 2010. Artikel 224 van het ontwerp geeft een algemene delegatie aan de minister, bevoegd voor Energie, om in alle ministeriële besluiten de verwijzingen en terminologie aan te passen aan de omvorming van het VEA tot VEKA.

3.6. Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2021 (artikel 225).

4.1. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in artikel III.1, tweede lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en in het decreet ‘houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het Departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving in de Vlaamse Milieumaatschappij en houdende rapportage door het Departement Omgeving’.

4.2. Voor de eigenlijke omvorming van het VEA tot het VEKA wordt rechtsgrond ontleend aan artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die bepaling kan tevens als rechtsgrond worden gebruikt voor de vervanging van de verwijzingen naar het VEA in de te

² Over het voorontwerp van dat decreet heeft de Raad van State op 16 oktober 2020 advies 68.044/3 uitgebracht. Dat ontwerp is aangenomen op 2 december 2020 door de plenaire vergadering, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 526/5.

wijzigen besluiten³ en voor de artikelen 152 en 153 van het ontwerp waarbij taken worden overgeheveld van de “afdeling bevoegd voor Energie” naar het VEKA.

4.3. Artikel III.1, tweede lid, van het Bestuursdecreet bepaalt dat in elk beleidsdomein departementen, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen en privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen kunnen worden opgericht, maar houdt daartoe verder geen rechtsgrond in.⁴

4.4. Voor zover de aanpassingen aan de verschillende uitvoeringsbesluiten verband houden met de herschikkingen van de bevoegdheden tussen het Departement en het VEKA, zoals aan de orde in hoofdstuk 2 van het decreet ‘houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het Departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving in de Vlaamse Milieumaatschappij en houdende rapportage door het Departement Omgeving’ moet rechtsgrond worden gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering zoals bepaald in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gelezen in samenhang met het voornoemde decreet.

4.4.1. Dat geldt ook voor de overgangsregeling voor hangende handhavingsprocedures in de artikelen 222 en 223 van het ontwerp, die verband houden met artikel 52 van voormeld decreet.⁵

4.4.2. Voor artikel 221 van het ontwerp, dat de inwerkingtreding van dat decreet regelt, moet een beroep worden gedaan op artikel 54 van het betreffende decreet.

4.5. Artikel 187 van het ontwerp ontleent rechtsgrond aan de artikelen 24, 42 en 59 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ voor respectievelijk de gewone, de vereenvoudigde en de beroepsprocedure. Voor artikel 188 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 26, 43 en 61 van voormeld decreet voor respectievelijk de gewone, de vereenvoudigde en de beroepsprocedure. Artikel 189 van het ontwerp ontleent rechtsgrond aan de artikelen 18 en 37 van hetzelfde decreet voor respectievelijk de gewone en de vereenvoudigde procedure.

4.6. Voor artikel 216 van het ontwerp, dat een wijziging aanbrengt in het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2019 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de

³ Op die manier hoeft niet telkens ook een beroep te worden gedaan op de rechtsgronden die aan de materiële bepalingen van die besluiten ten grondslag liggen, wat een schier eindeloze reeks decreten zou toevoegen als rechtsgrond zonder inhoudelijke meerwaarde.

⁴ Als men die bepaling toch in herinnering wenst te brengen kan zij worden ondergebracht in een bijkomend in te voegen rubriek “Juridisch kader” overeenkomstig de Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, punten 85-86.

⁵ Daarbij moet worden opgemerkt dat de Raad van State, afdeling Wetgeving in advies 68.044/3 van 16 oktober 2020 over dat decreet een aanpassing van dat artikel 49 heeft voorgesteld. Daaraan lijkt tegemoet te zijn gekomen in het ontwerp dat is ingediend in het Vlaams Parlement: *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 526/1.

Vlaamse Regering' moet rechtsgrond worden gezocht in artikel 21 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 'over de Vlaamse instellingen'.

4.7. Voor artikel 175 van het ontwerp, dat een tijdelijke maatregel opheft die was genomen in het kader van de COVID-19 pandemie, kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid gelezen in samenhang met de artikelen 13.4.4 en 13.4.8 van het Energiedecreet en in artikel 5 van het decreet van 20 maart 2020 'over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid'.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 4.1 tot 4.7, dient onder de rubriek "Rechtsgronden" te worden verwezen naar artikel 21 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006, naar de artikelen 13.4.4 en 13.4.8 van het Energiedecreet, naar de artikelen 18, 24, 26, 37, 42, 43, 59 en 61 van het decreet van 25 april 2014 en naar artikel 5 van het decreet van 20 maart 2020. Tevens dient meer specifiek te worden verwezen naar artikel 54 van het decreet 'houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het Departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving in de Vlaamse Milieumaatschappij en houdende rapportage door het Departement Omgeving' en dient de verwijzing naar artikel III.1, tweede lid, van het Bestuursdecreet te worden geschrapt.

5.2. Bij de al vermelde rechtsgronden moeten de woorden "van 8 augustus 1980" worden ingevoegd tussen de woorden "bijzondere wet" en de woorden "tot hervorming".

Artikel 99

6. De datum "30 november 2020" moet worden vervangen door de datum "30 november 2018".

Artikel 194

7. Naast het toevoegen van een punt 15°, dient tevens het punt 4° van artikel 2 van het besluit van 6 september 2019 te worden opgeheven, nu de term “departement” niet langer zal voorkomen in de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2019 ‘over verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties voor de periode 2021-2030’.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME