RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.364/1
van 20 november 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘over de maximale vergoeding voor de elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders, voor de betalingen aan de OCMW’s, voor het kalenderjaar 2025, die in het kader van de minimale levering aardgas en elektriciteit tussenkomsten geven aan huishoudelijke afnemers, vermeld in artikel 5.3.6/1 tot en met 5.3.6/6 en artikel 5.4.6 tot en met 5.4.10/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010’

#LW-CALZODBBE-HIDGEUQ#

Op 24 oktober 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘over de maximale vergoeding voor de elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders, voor de betalingen aan de OCMW’s, voor het kalenderjaar 2025, die in het kader van de minimale levering aardgas en elektriciteit tussenkomsten geven aan huishoudelijke afnemers, vermeld in artikel 5.3.6/1 tot en met 5.3.6/6 en artikel 5.4.6 tot en met 5.4.10/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 november 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 november 2025.

*

#LW-CALZODBBE-HIDGEUQ#

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit[1] strekt tot het bepalen voor het kalenderjaar 2025 van het maximale bedrag van de totale vergoeding voor alle distributienetbeheerders voor de uitvoering van de sociale openbaredienstverplichtingen, vermeld in de artikelen 5.3.6/3, 5.3.6/4, 5.4.8 en 5.4.9 van het Energiebesluit van 19 november 2010[2] (artikel 1 van het ontwerp) met betrekking tot de minimale levering van elektriciteit en aardgas aan personen in energiearmoede, en tot het bepalen van de vergoeding voor het eerste kwartaal van 2025 per aardgasdistributienetbeheerder (artikel 2).

Het ontwerp bepaalt verder dat de elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders voor elk kalenderjaar waarin de minimale levering voor aardgas en elektriciteit van toepassing is een schuldvordering moeten indienen, met een maximum van 15 miljoen euro per individuele distributienetbeheerder (artikel 3) en dat het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (hierna: VEKA) bij die distributienetbeheerders op elk moment alle gegevens kan opvragen die het nodig acht om na te gaan of de door de distributienetbeheerders uitbetaalde bedragen werden toegekend conform de bepalingen van het Energiebesluit van 19 november 2010 (artikel 4). Tot slot bepaalt het ontwerp dat het VEKA wordt belast met de uitbetaling van de vergoeding aan de distributienetbeheerders en de nadere regels kan bepalen over de te volgen uitbetalingsprocedure (artikel 5).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 6)

ADVIESBEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

3. Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, onderwerpen onder meer de leden van de gemeenschaps- of gewestregeringen aan het met redenen omklede advies van de afdeling Wetgeving de tekst van alle ontwerpen van reglementaire besluiten. Reglementaire besluiten in de zin van die wetsbepaling

[1] Het ontwerp herneemt gedeeltelijk het ontwerp dat aan de Raad van State werd voorgelegd in het kader van de adviesaanvraag 78.321/1. Bij advies van 20 oktober 2025 werd die adviesaanvraag echter gedeeltelijk onontvankelijk verklaard, enerzijds omdat een bepaling geen reglementaire draagwijdte had, anderzijds omdat voor een aantal gevallen ten onrechte een beroep werd gedaan op de spoedeisendheid. De nu voorgelegde bepalingen stemmen overeen met die onontvankelijke bepalingen.

[2] Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat het bedrag maximaal acht miljoen euro bedraagt. Ten overvloede wordt in herinnering gebracht dat het bedrag is gereserveerd binnen het Energiefonds op begrotingsartikel QE0-1QEB4KG-WT.

‡LW-CALZODBBE-HIDGEUQ‡

zijn besluiten waarbij algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtzoekenden in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtzoekenden die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte groep. Het gaat met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtzoekenden in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtzoekenden die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.[3]

Bij artikel 2 van het ontwerp wordt *nominatim* het bedrag van de vergoeding voor het eerste kwartaal van 2025 per distributienetbeheerder vastgesteld, nadat louter declaratief de toepasselijke hogere norm in herinnering is gebracht. Artikel 2 vindt bijgevolg slechts eenmalig toepassing op welbepaalde, met naam aangegeven distributienetbeheerders. Die bepaling mist dan ook het reglementair karakter dat bij artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is vereist opdat de Raad van State, afdeling Wetgeving, erover advies zou kunnen verlenen.[4]

RECHTSGROND

4. Volgens de ‘Rubriek rechtsgronden’ van de aanhef vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 4.1.22 van het Energiedecreet, de artikelen 5.3.6/2, 5.3.6/6, 5.4.7 en 5.4.10/1 van het Energiebesluit, alsook in het decreet van 20 december 2024 ‘houdende de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2025’. Over die rechtsgronden kan het volgende opgemerkt worden.

4.1. De artikelen 5.3.6/2, derde lid en artikel 5.4.7, derde lid, van het Energiebesluit machtigen de minister om een tabel op te stellen die de hoeveelheid elektriciteit of aardgas aangeeft,

[3] Zie ook adv.RvS 55.835/VR van 2 april 2014 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de vaststelling van het rooilijnplan 1M3D8E G 024931 01’, opmerking 3.2; adv.RvS 57.016/3 van 20 februari 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 maart 2015 ‘tot aanpassing van diverse besluiten inzake gezondheidszorg ter uitvoering van de besparingsmaatregel’, opmerking 2; adv.RvS 76.697/16 van 5 juli 2024 over ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden’, opmerking 4; adv.RvS 77.812/1 van 1 juli 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2025 ‘tot definitieve vaststelling van het projectbesluit NZL - fase 1 van het complex project Noord-Zuid Limburg’, opmerking 3 en adv.RvS 78.321/1 van 20 oktober 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 23 oktober 2025 ‘houdende vastlegging van de tabellen betreffende de hoeveelheid aardgas en elektriciteit die de huishoudelijke afnemer nodig heeft om tot het einde van de winterperiode te beschikken over een minimale verwarming van de woning’, opmerking 2. Zie ook VAN DAMME M. en DE SUTTER B., Raad van State II. Afdeling Wetgeving, die Keure, 2013, 120, nr. 175; SALMON J., JAUMOTTE J. en THIBAUT E., Le Conseil d’État de Belgique, I, Bruylant, 2012, 199-205, nrs. 85.1 en 85.2; zie ook Raad van State, Jaarverslag 2008-2009, 35.

[4] Zie adv.RvS 78.321/1 van 20 oktober 2025, opmerking 2. Vgl. ook adv.RvS 47.922/3 van 2 maart 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 12 maart 2010 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 betreffende de uitvoering van het Vlaamse inburgeringsbeleid’, opmerking 4; adv.RvS 71.432/3 van 25 mei 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 23 juni 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juli 2001 houdende vaststelling van de regelen volgens dewelke het budget van financiële middelen, het quotum van verblijfsdagen en de prijs per verblijfsdag voor initiatieven van beschut wonen worden bepaald’, opmerking 3.

#LW-CALZODBBE-HIDGEUQ#

die de huishoudelijke afnemer per veertien kalenderdagen nodig heeft om tot het einde van de periode van 1 november tot en met 31 maart te beschikken over een minimale verwarming van de woning. Het voorliggende ontwerp stelt die tabellen niet vast, waardoor de bepalingen er dan ook geen rechtsgrond voor kunnen bieden.[5]

4.2. De artikelen 5.3.6/6 en 5.4.10/1 bieden wel rechtsgrond voor de in het ontwerp voorziene bepaling van het beschikbare totaalbedrag en voor het vaststellen van de nadere regels over de toekenning van vergoedingen aan distributienetbeheerders ter compensatie van de uitvoering van de sociale openbaredienstverplichtingen bepaald in de artikelen 5.3.6/3 en 5.3.6/4 (elektriciteit) respectievelijk in de artikelen 5.4.8 en 5.4.9 (aardgas) van het Energiebesluit.

4.3. Artikel 4.1.22, eerste lid, 4°, van het Energiedecreet vormt de onderliggende rechtsgrond voor het opleggen van sociale openbaredienstverplichtingen aan de distributienetbeheerders waarvan de minimale levering van aardgas of elektriciteit via de aardgas- of elektriciteitsbudgetmeter deel uitmaakt.

Aangezien de regeling echter vooral beoogt om de vergoeding te regelen voor die openbaredienstverplichtingen moet minstens ook artikel 8.4.1, 9°, van het Energiedecreet als rechtsgrond worden aangevoerd.

4.4. Het decreet van 20 december 2024 stelt slechts de geraamde ontvangsten voor het begrotingsjaar 2025 vast en kan geen rechtsgrond bieden voor het nemen van reglementaire bepalingen, waardoor het geen rechtsgrond biedt voor het voorliggend ontwerp.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp is in principe vrijgesteld van aanmelding bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, op basis van artikel 3 van het besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’. De ontworpen regeling kan immers worden beschouwd als omvattende een “compensatie van maximaal 15 miljoen EUR per jaar ten behoeve van het verrichten van diensten van algemeen economisch belang in sectoren niet zijnde het vervoer en de vervoersinfrastructuur” (artikel 2, lid 1, a), van dat besluit en overweging 9), voor zover de voorwaarden van het besluit worden vervuld.[6]

[5] De aanhef neemt grotendeels de tekst over van het ontwerp dat aanleiding gaf tot advies 78.321/1, waarin de ontworpen artikelen 1 tot 3 wel de vaststelling van dergelijke tabellen betroffen. Zie ook voetnoot 1.

[6] Dat blijkt ook uit de verwijzingen naar dat besluit van de Europese Commissie in de artikelen 5.3.6/6, tweede lid en 5.4.10/1, tweede lid, die het ontwerp tot rechtsgrond strekken. Cf. adv.RvS 53.539/3 van 12 juli 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013 ‘tot compensatie van de openbaredienstverplichting tot het vervoer van personen met een handicap of een ernstig beperkte mobiliteit’, opmerking 4.

#LW-CALZODBBE-HIDGEUQ#

Niettemin moet worden opgemerkt dat het ontwerp niet uitsluit dat, zelfs als op grond van de ontworpen regeling hoogstens 15 miljoen euro zou worden toegekend aan een netbeheerder ter compensatie van de in het ontwerp vermelde sociale openbaredienstverplichtingen[7], nog steeds andere bijkomende compensaties voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang kunnen worden toegekend. Eender welke andere vorm van compensatie, hoe beperkt ook, die zou worden toegekend aan dezelfde netbeheerder, waardoor het plafondbedrag van 15 miljoen euro per jaar wordt overschreden, zou in dat geval tot gevolg hebben dat zowel de nu ontworpen regeling als die andere regeling alsnog moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van het staatssteuntoezicht.[8]

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. De artikelen 3, eerste zin, 4 en 5 van het ontwerp zijn identiek aan de respectievelijke artikelen 3, eerste zin, 4 en 5 van het ministerieel besluit van 20 december 2024 ‘over de maximale vergoeding voor de elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders, voor de betalingen aan de OCMW’s, voor het kalenderjaar 2024, die in het kader van de minimale levering aardgas en elektriciteit tussenkomsten geven aan huishoudelijke afnemers, vermeld in artikel 5.3.6/1 tot en met 5.3.6/6 en artikel 5.4.6 tot en met 5.4.10/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010’.[9] Gelet op de algemene bewoordingen waarin die bepalingen zijn gesteld, en ondanks het misleidende opschrift van dat besluit,[10] gelden die bepalingen van het ministerieel besluit van 20 december 2024 niet enkel voor de vergoedingen en uitbetalingen die betrekking hebben op de minimale levering in het kalenderjaar 2024. Net zoals artikel 3 van het ontwerp geldt artikel 3 van het ministerieel besluit van 20 december 2024 immers ook letterlijk “voor elk kalenderjaar waarin de minimale levering voor aardgas en elektriciteit van toepassing is”. Ook de bepalingen van de artikelen 4 en 5 zijn abstract geformuleerd.

6.1. Bijgevolg valt dit onderdeel van de ontworpen regeling samen met een al bestaande regeling, die het ontwerp bovendien niet beoogt op te heffen. Het aannemen van het ontworpen besluit zou dan ook tot gevolg hebben dat bepalingen met eenzelfde reglementaire inhoud naast de eerdere ermee samenvallende en niet opgeheven bepalingen zullen komen te staan. Ter wille van

---

[7] In de mate dat de budgettaire ruimte dit al zou toelaten, in kalenderjaar 2025 is overeenkomstig artikel 1 van het ontwerp immers maximaal 8 miljoen EUR ter beschikking voor alle betrokken netbeheerders samen.

[8] Cf. adv.RvS 72.324/3 van 17 oktober 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2022 ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft maatregelen naar aanleiding van de energiecrisis’, opmerking 8.2 en adv.RvS 75.873/16 van 24 april 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2024 ‘tot wijziging van regelgeving over energie, ETS en de gebouwenpas’, opmerking 4, *in fine*.

[9] Overeenkomstig artikel 6 van het ministerieel besluit van 20 december 2024 is dat besluit in werking getreden op 20 december 2024. Ondanks het feit dat het ministerieel besluit van 20 december 2024 bepalingen bevat die als reglementair in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 kunnen worden beschouwd, werd dat besluit niet voorafgaand voor advies voorgelegd aan de Raad van State, zonder dat een beroep werd gedaan op de dringende noodzakelijkheid.

[10] Opschriften hebben echter geen normatieve waarde (*rubrica non fit lex*), zodat het feit dat de bepalingen in kwestie zijn opgenomen in een besluit dat volgens het opschrift slechts relevant is voor 2024 hen niet hun manifeste ruimere draagwijdte kan ontnemen.

#LW-CALZODBBE-HIDGEUQ#

de duidelijkheid en de rechtszekerheid dienen de met dit ontwerp samenvallende bepalingen uit het ministerieel besluit van 20 december 2024 dan ook uitdrukkelijk te worden opgeheven.

6.2. Meer algemeen wordt aanbevolen om de reglementaire bepalingen die nadere regels bevatten met betrekking tot de uitbetalingsprocedure (aangenomen op grond van de artikelen 4.3.6/6, tweede lid en 5.4.10/1, tweede lid van het Energiebesluit) in een afzonderlijk ministerieel besluit op te nemen, zodat die bepalingen niet jaarlijks opnieuw moeten worden opgeheven en heringevoerd samen met de besluiten die het beschikbare totaalbedrag of het maximaal vergoedbare bedrag (op grond van de artikelen 4.3.6/6, eerste lid en 5.4.10/1, eerste lid van het Energiebesluit) vaststellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef dient te worden aangepast in het licht van wat in opmerking 4 werd aangegeven. Meer bepaald dienen de verwijzingen naar de artikelen 5.3.6/2 en 5.4.7 van het Energiebesluit alsook naar het decreet van 20 december 2024‘houdende de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2025’ te worden geschrapt. Een verwijzing naar artikel 8.4.1, 9°, van het Energiedecreet moet worden toegevoegd.

Artikel 1

8. Artikel 1 van het ontwerp vermeldt enkel de “aardgasdistributiebeheerders” uitdrukkelijk als begunstigden van het daar vermelde beschikbare totaalbedrag. De ontworpen bepaling stelt echter het totaalbedrag ten gunste van alle betrokken distributienetbeheerders vast, met inbegrip van de elektriciteitsdistributienetbeheerders, wat blijkt uit het feit dat in artikel 1 van het ontwerp zowel wordt verwezen naar bepalingen die betrekking hebben op de levering van elektriciteit als op de levering van aardgas. Ter wille van de rechtszekerheid dient de ontworpen bepaling dan ook uitdrukkelijk naar de “elektriciteits- en aardgasdistributiebeheerders” te verwijzen, zoals de gemachtigde beaamde.

Artikel 3

9. In de tweede zin van het ontwerp wordt verwezen naar “de uitgaven vermeld in artikel 4 en 5 van dit ministerieel besluit”. Zoals de gemachtigde bevestigde, worden evenwel de uitgaven vermeld in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp bedoeld. De tekst dient dan ook in die zin te worden aangepast.

10. Volgens de tweede zin, *in fine* “kan de vergoeding per kalenderjaar niet meer dan 15 miljoen euro per individuele distributienetbeheerder bedragen”. Gevraagd naar de bedoeling van deze precisering, antwoordde de gemachtigde:

#LW-CALZODBBE-HIDGEUQ#

> "Hoewel het plafondbedrag van 15 miljoen euro reeds in het Energiebesluit van 19 november 2010 is opgenomen, werd ervoor gekozen dit ook uitdrukkelijk in het ontwerp te hernemen met het oog op rechtszekerheid. Door deze precisering wordt de bestaande regeling op een duidelijke en ondubbelzinnige wijze bevestigd binnen de context van het ministerieel besluit."

10.1. Uit de artikelen 5.3.6/6, tweede lid, en 5.4.10/1, tweede lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 vloeit al rechtstreeks voort dat de totaliteit van de gecumuleerde vergoedingen ter compensatie van openbaredienstverplichtingen voor iedere individuele elektriciteits- of aardgasdistributienetbeheerder nooit meer mag bedragen dan 15 miljoen euro per jaar. Die bepalingen geven uitvoering aan de door de Europese Commissie voorziene vrijstelling van aanmelding van staatssteun ter compensatie van diensten van algemeen economisch belang, in het kader waarvan de gegeven compensatie het bedrag van 15 miljoen euro per jaar niet mag overstijgen.[11]

Het overnemen, het parafraseren of het bevestigen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze er inzonderheid aanleiding toe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever dat voorschrift kan wijzigen. Ook kan die werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van het betreffende voorschrift.

Enkel wanneer zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid of een goed begrip van de ontworpen regeling of omwille van de rechtszekerheid, kan het overnemen van bepalingen van een hogere regeling worden gebillijkt, in welk geval de aard van de bepalingen die worden overgenomen dient te worden aangegeven ("overeenkomstig …").[12] In het voorontwerp stelt die noodzaak zich niet, nu de rechtsgrond biedende artikelen 5.3.6/6, tweede lid, en 5.4.10/1,

---

[11] Dat volgt ook uit de toelichting die de gemachtigde gaf aan de Raad van State, afdeling Wetgeving in het kader van de adviesaanvraag die op een ontwerp van die bepalingen betrekking had, zie adv.RvS 72.324/3 van 17 oktober 2022, opmerking 8.2. Zie ook in het bijzonder artikel 2, eerste lid, a) *juncto* artikel 3 van het besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 'betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen'.

[12] Cf. adv.RvS 56.490/3 van 24 juni 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 13 maart 2016 'tot vaststelling van de voorwaarden voor het bijhouden van het stamregister van de douanevertegenwoordigers, van het bewijs van voldoende kennis van de douane-, BTW en accijnsreglementering en van de beroepsmatigheid van de uitoefening van de douanevertegenwoordiging', opmerking 10; adv.RvS 58.574/2 van 30 december 2015 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Franse Gemeenschap van 13 januari 2016 'tot vaststelling van de nadere regels voor het opstellen van de rangschikking en voor de uitreiking van attesten voor toegang tot het vervolg van het programma van de cyclus voor de studies medische wetenschappen en tandheelkundige wetenschappen', opmerking 2 bij het onderdeel "Annexe"; adv.RvS 74.769/3 van 5 december 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 18 januari 2024 'tot uitvoering van de ordonnantie van 20 juli 2023 betreffende het inburgerings- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en buitenlandse personen', opmerking 7; adv.RvS 76.709/16 van 11 juli 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2025 'tot wijziging van het Vergunningsbesluit van 22 november 2013, het Procedurebesluit van 9 mei 2014 en het besluit van de Vlaamse Regering van 16 oktober 2020 tot toekenning van een kwaliteitslabel aan organisatoren van kleuteropvang', opmerking 6.

‡LW-CALZODBBE-HIDGEUQ‡

tweede lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 zelf al uitdrukkelijk en ondubbelzinnig naar het bestaande plafondbedrag verwijzen.

10.2. Uit het voorgaande volgt dat de zinsnede “en kan de vergoeding per kalenderjaar niet meer dan 15 miljoen euro per individuele distributienetbeheerder bedragen” dient te worden weggelaten uit het ontwerp.

Artikel 5

11. De ontworpen bepaling machtigt het VEKA om “nadere regels [te] bepalen inzake de te volgen uitbetalingsprocedure”. De artikelen 5.3.6/6, tweede lid en 5.4.10/1, tweede lid, van het Energiebesluit geven evenwel een nagenoeg gelijkluidende machtiging aan de minister zelf, waardoor die in de ontworpen bepaling de regelgevende bevoegdheid die aan hem werd opgedragen integraal subdelegeert aan het VEKA.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het VEKA, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die over de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen, moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.[13]

Gevraagd naar de omvang van de voorziene delegatie, antwoordde de gemachtigde:

“De delegatie aan het VEKA om nadere regels vast te stellen inzake de uitbetalingsprocedure, zoals voorzien in artikel 5 van het ontwerp, moet strikt worden

[13] Cf. adv. RvS 75.736/16 van 28 maart 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 11 april 2024 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 maart 2019 tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 betreffende de nadere regels voor het verkrijgen van een zorgtoeslag, wat betreft de vergoedingen voor de evaluerend artsen en de invulling van de criteria en de procedure om tot een rangorde te komen’, opmerking 5. Vergelijk ook met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

‡LW-CALZODBBE-HIDGEUQ‡

geïnterpreteerd binnen de grenzen van de bevoegdheidsverdeling zoals bepaald in het Energiebesluit van 19 november 2010. De door het VEKA vast te stellen regels zullen zich dan ook beperken tot uitvoeringsmodaliteiten van louter technische en procedurele aard die noodzakelijk zijn voor een efficiënte en uniforme uitvoering, en houden dus geen beleidskeuzes in.

Het VEKA zal dus geen discretionaire ruimte hebben om diepgaande beleidskeuzes te maken. De delegatie aan het agentschap is uitsluitend bedoeld om de rechtszekerheid en uitvoerbaarheid van het bestaande beleid te versterken, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de Minister."

Met dat antwoord kan slechts worden ingestemd in de mate dat het VEKA geen beleidskeuzes, dus ook geen niet-diepgaande, zou maken in uitvoering van de voorziene delegatie.

Aan de minister is de bevoegdheid toegekend om nadere regels voor de uitbetalingsprocedure vast te leggen. Hij kan daarbij slechts zeer beperkt aspecten die betrekking hebben op detailmatige en technische kwesties subdelegeren, wat uitsluit dat hij de volledige bevoegdheid subdelegeert. In afwezigheid van dergelijke door de minister vooraf gemaakte preciezere beleidskeuzes, dient dan ook van de ontworpen algemene delegatie aan het VEKA te worden afgezien.[14]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

[14] Als wordt ingegaan op de aansporing in opmerking 6.2 om een afzonderlijk procedurebesluit op te stellen, kan van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om de beoogde nadere regels meteen in dat besluit op te nemen zodat een delegatie aan het VEKA overbodig wordt.

#LW-CALZODBBE-HIDGEUQ#