



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.044/3
van 16 oktober 2020

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘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’

Op 17 september 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 dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘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’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Pierre BARRA en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd en Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 oktober 2020.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest anticipeert op de omvorming van het Vlaams Energieagentschap (hierna: VEA) tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (hierna: VEKA). Die omvorming zelf vereist een nog te nemen besluit van de Vlaamse Regering.

In het voorontwerp wordt binnen het raam van die omvorming een aantal rapportageverplichtingen herschikt tussen de Vlaamse Milieumaatschappij (hierna: VMM), het Departement Omgeving en het VEKA. Ook wordt de milieurapportage omgevormd tot een geïntegreerde omgevingsrapportage. Daartoe worden wijzigingen aangebracht in het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hoofdstuk 2 van het voorontwerp) en in het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hoofdstuk 3). Bovendien worden doorheen het Energiedecreet van 8 mei 2009 de verwijzingen naar het VEA vervangen door verwijzingen naar het VEKA (hoofdstuk 4).

Hoofdstuk 5 bevat een aantal overgangs- en slotbepalingen. Artikel 49, eerste lid, regelt de rechtsopvolging tussen het VEA en het VEKA, ook wat de hangende handhavingsprocedures betreft onder titel XIII van het Energiedecreet; in het tweede lid van dit artikel wordt, wat de verontreiniging als gevolg van broeikasgassen betreft, de rechtsopvolging geregeld tussen het departement Omgeving en het VEKA. Artikel 50 regelt de wederzijdse overdracht van taken tussen de VMM en het Departement Omgeving. Gelet op het feit dat de eigenlijke omvorming van het VEA tot VEKA nog moet volgen, treedt het aan te nemen decreet pas in werking op de datum die de Vlaamse Regering zal bepalen (artikel 51).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

3. Artikel 5 van het voorontwerp strekt tot de vervanging van artikel 2.1.4 in het decreet van 5 april 1995.

3.1. Overeenkomstig het ontworpen artikel 2.1.4, § 3, kan de Vlaamse Regering nadere regels bepalen inzake de rapportage.

Om nadere toelichting verzocht bij deze delegatie verklaarde de gemachtigde:

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

“Deze nadere regels kunnen betrekking hebben op aan welke kenmerken de betrokkenheid van wetenschappelijke en maatschappelijk (*sic*) moet voldoen (bv wetenschappelijke commissie, peer reviews, betrokkenheid wetenschappelijk instellingen en instituten, enz.) Maar ook op wie verantwoordelijk is voor het opmaken van de omgevingsrapportage, de wijze van betrokkenheid van het middenveld, ...”

Dit antwoord congrueert niet met een aantal ontworpen bepalingen zoals het belasten van het Departement Omgeving met de rapportage (artikel 6 van het voorontwerp – ontworpen artikel 2.1.5, § 1, eerste lid) en het machtigen van de Vlaamse Regering om de nadere regels te bepalen inzake de maatschappelijke en wetenschappelijke begeleiding en ondersteuning van de rapportage (artikel 6 van het voorontwerp – ontworpen artikel 2.1.5, § 1, derde lid).

Het is dan ook onduidelijk wat wordt bedoeld met de nadere regels inzake de rapportage in het ontworpen artikel 2.1.4, § 3. Dit moet worden verduidelijkt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp.

3.2. In het ontworpen artikel 2.1.4, § 2, wordt bepaald dat het Departement Omgeving het meerjarig werkprogramma opmaakt en het na advies publiceert op zijn website.

Om nadere toelichting verzocht verklaarde de gemachtigde dat in het meerjarig werkprogramma zal worden bepaald hoe aan de drie decretale opdrachten van de omgevingsrapportage, namelijk toestandbeschrijving, scenario-analyses en beleidsevaluatie, invulling zal worden gegeven, waaronder de periodiciteit van de verschillende rapportages en rapportageproducten. Voorts lichtte hij toe dat de omgevingsrapportering inzichten moet leveren voor eventuele bijsturing van het beleid.

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een administratie die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

Gelet op het essentiële karakter van het meerjarig werkprogramma in het rapportageproces, dat, zoals de gemachtigde opmerkte, het beleid zelf raakt, dient dit werkprogramma door de Vlaamse Regering zelf te worden opgemaakt. Minstens dient ze de essentiële elementen hiervan te bepalen en kan het Departement Omgeving enkel worden gemachtigd tot het vastleggen van maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben. Hiervoor zou de machtiging in het ontworpen artikel 2.1.4, § 3 (zie opmerking 3.1), kunnen worden bestemd.

Artikel 49

4. Het is aangewezen om in artikel 49, tweede lid, van het voorontwerp, naar analogie van het eerste lid, te bepalen dat ook de hangende handhavingsprocedures onder hoofdstuk V van titel VIII van het decreet van 5 april 1995 kunnen worden voortgezet.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT