



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.482/1
van 16 december 2025

over

een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft het invoeren van een emissiehandelssysteem voor de gebouwensector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren'

Op 14 november 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft het invoeren van een emissiehandelssysteem voor de gebouwensector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 december 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 december 2025.

*

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 strekt tot de wijziging van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM). Meer bepaald wordt titel VIII “Klimaat” van het DABM gewijzigd ter gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2023/959², in de mate dat die richtlijn een afzonderlijk emissiehandelssysteem (ETS) voor gebouwen, wegvervoer en aanvullende sectoren introduceert (hierna: het ETS2).

Hoofdstuk IV^{bis} van richtlijn 2003/87/EG³, zoals ingevoegd bij artikel 1, 29), van richtlijn (EU) 2023/959, regelt een nieuw emissiehandelssysteem voor de gebouwensector, de wegvervoerssector en de aanvullende sectoren. Het bevat bepalingen die van toepassing zijn op emissies, vergunningen voor broeikasgasemissies, de verlening en inlevering van emissierechten, en de bewaking, rapportage en verificatie van de in bijlage III bedoelde activiteit.⁴ Anders dan voor gelijkaardige ETS-regelingen voor de luchtvaart en het maritiem vervoer worden in dit systeem niet de eindgebruikers aangesproken, maar wordt de emissiehandel hoger in de toeleveringsketen voor de gebruikte brandstoffen georganiseerd, zoals toegelicht in de preambule van richtlijn (EU) 2023/959/EU:

“Vanwege het zeer grote aantal kleine emittenten in de gebouwensector, de wegvervoerssector en aanvullende sectoren is het niet mogelijk het punt van regulering op het niveau van de entiteiten die rechtstreeks broeikasgassen uitstoten, vast te stellen, zoals het geval is voor stationaire installaties en luchtvaart. Omwille van de technische haalbaarheid en de administratieve efficiëntie is het daarom passender het punt van regulering verder upstream in de toeleveringsketen vast te stellen. De nalevingsverplichting in het kader van het nieuwe emissiehandelssysteem moet in gang worden gezet door de uitslag tot verbruik van brandstoffen die worden gebruikt voor verbranding in de gebouwensector en de wegvervoerssector, met inbegrip van het wegvervoer van broeikasgassen met het oog op hun geologische opslag, alsmede in de aanvullende sectoren, die overeenkomen met industriële activiteiten die niet onder bijlage I bij Richtlijn 2003/87/EG vallen. Om dubbeldekking te vermijden, mag de uitslag tot verbruik

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

² Richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 ‘tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten’.

³ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 ‘tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad’.

⁴ Artikel 30^{bis} van richtlijn 2003/87/EG.

van brandstoffen die bij activiteiten in het kader van bijlage I bij die Richtlijn worden gebruikt, hier niet onder (...) vallen.”⁵

Tegen die achtergrond voorziet het voorontwerp in de omzetting van de richtlijnbepalingen binnen de bevoegdheidssfeer van het Vlaamse Gewest (artikelen 1 en 2 van het voorontwerp). Daartoe wordt het bestaande begrippenkader aangepast en uitgebreid (artikelen 3 en 5) en wordt een hoofdstuk *IIIbis* ingevoegd in titel VIII van het DABM (artikel 4).

Hoofdstuk *IIIbis* vindt toepassing op de “uitslag tot verbruik”⁶ van brandstoffen die worden gebruikt voor verbranding in de gebouwensector, de wegvervoerssector en aanvullende sectoren (artikelen 6 en 7). Er worden drie verplichtingen opgelegd aan de gereguleerde entiteiten, zoals gedefinieerd in artikel 5. Die verplichtingen betreffen een monitoring- en rapporteringsplicht met betrekking tot CO₂-emissies (artikel 8), de invoering van een voorafgaande broeikasgasvergunning voor het uitoefenen van de vermelde activiteiten (artikel 9) en de plicht om emissierechten in te leveren (artikel 10).

Het voorontwerp machtigt verder de Vlaamse Regering om bijkomende specifieke rapporteringsverplichtingen op te leggen aan gereguleerde entiteiten (artikel 11) en de voorwaarden en de procedure voor het beroep tegen ETS2-beslissingen van de bevoegde autoriteit te bepalen (artikel 12).⁷

Het regelt verder ook het opvragen van informatie over gereguleerde entiteiten bij de Federale Overheidsdienst Financiën (artikel 13) en de mogelijkheid tot het opleggen van administratieve sancties voor het niet-naleven van de monitorings-, rapporterings- en emissie-inleverplichten (artikelen 14 tot 16).

⁵ Overweging 77 bij richtlijn (EU) 2023/959.

⁶ “Uitslag tot verbruik” wordt door het ontworpen artikel 8.3.6/*bis*, 6°, gedefinieerd als uitslag tot verbruik zoals omschreven in artikel 6, § 2, van de wet van 22 december 2009 ‘betreffende de algemene regeling inzake accijnzen’, dat luidt:

“Onder ‘uitslag tot verbruik’ wordt verstaan:

het onttrekken van accijnsgoederen aan een accijnsschorsingsregeling, waaronder ook het onregelmatig onttrekken is begrepen;

het voorhanden hebben of opslaan van een accijnsgoed, ook in gevallen van onregelmatigheid buiten een accijnsschorsingsregeling wanneer over dat goed geen accijns is geheven overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het Unie recht en de nationale wetgeving;

de productie, met inbegrip van de verwerking, van accijnsgoederen en de onregelmatige productie of verwerking daarvan, buiten een accijnsschorsingsregeling;

het invoeren van accijnsgoederen, behalve wanneer die onmiddellijk bij invoer onder een accijnsschorsingsregeling worden geplaatst, of het onregelmatig invoeren van accijnsgoederen, behalve wanneer de douaneschuld teniet gegaan is overeenkomstig artikel 124, lid 1, onder e), f), g), en k), van Verordening (EU) nr. 952/2013.”

⁷ In overeenstemming met artikel 8.1.2, 1°, van het DABM is het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) de bevoegde autoriteit in het Vlaamse Gewest.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In de tekst van het voorontwerp wordt, in navolging van de bepalingen van richtlijn (EU) 2023/959, verwezen naar autonome bepalingen van die richtlijn of naar andere EU-richtlijnen. Bij wijze van voorbeeld:

- in het ontworpen artikel 8.3.6/*ter*, § 1, eerste lid, 1°, wordt verwezen naar opslagvergunningen verleend krachtens richtlijn 2009/31/EG⁸;
- in 2° van dezelfde ontworpen bepaling wordt verwezen naar artikel 14 van richtlijn 2003/87/EG;
- in § 2, eerste lid, van dezelfde ontworpen bepaling wordt verwezen naar het emissiehandelssysteem opgezet “krachtens hoofdstuk IV*bis* van richtlijn 2003/87/EG”;
- in het ontworpen artikel 8.3.6/*septies*, § 1, tweede lid, wordt verwezen naar de voorwaarden “vermeld in artikel 30*duodecies* van richtlijn 2003/87/EG”;
- in § 2 van dezelfde ontworpen bepaling wordt geschreven “conform artikel 30*sexies* van richtlijn 2003/87/EG”;
- in het ontworpen artikel 8.3.6/*octies* wordt verwezen naar de artikelen 30*quinquies* en 30*septies* van richtlijn 2003/87/EG.

3.1. Dergelijke verwijzingen in bepalingen van intern Belgisch recht naar richtlijnbe­palingen staan op gespannen voet met het EU-recht. In overeenstemming met artikel 288, derde lid, van het VWEU⁹ is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Ter uitvoering van die keuze dienen de bepalingen van verschillende richtlijnen te worden omgezet in normen van intern recht van de lidstaten van de Europese Unie. Het zijn die normen van intern recht die in beginsel rechtsgevolgen teweegbrengen voor particulieren.¹⁰

⁸ Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ‘betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad’.

⁹ Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’.

¹⁰ Dat belet particulieren evenwel niet om, in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie, bepalingen van richtlijnen in te roepen tegen overheden die de richtlijn niet, niet tijdig of niet correct omgezet hebben. Zie daarvoor al HvJ 17 december 1970, zaak 33-70, *SACE*, EU:C:1970:118, r.o. 15 en HvJ 26 februari 1986, zaak 152/84, *Marshall*, EU:C:1986:84, r.o. 46-47.

Een internrechtelijke “regelgeving door verwijzing” naar de bepalingen van een richtlijn miskent dan ook het bijzondere rechtskarakter van de richtlijn als Unierechtelijk regelgevingsinstrument.¹¹ De adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving herhaalt dat “uit de kenmerken van een EU-richtlijn volgt dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn”.¹² Het uitgangspunt is dan ook dat “in beginsel moet worden verwezen naar de bepalingen in het interne recht die strekken tot omzetting van die richtlijnen, behalve als het een regeling betreft die van toepassing is of zou kunnen zijn op onderdanen van andere lidstaten die niet aan de omzettingbepalingen van het Vlaamse Gewest moeten voldoen maar aan de omzettingbepalingen van hun lidstaat, in welk geval naar de richtlijn moet worden verwezen”.¹³

3.2. Gelet op het voorgaande dient het voorontwerp aan een bijkomend onderzoek onderworpen te worden. In beginsel dienen de verwijzingen in het voorontwerp naar de teksten van (omgezette) EU-richtlijnen vervangen te worden door verwijzingen naar bepalingen van intern recht die die verschillende richtlijnen hebben omgezet. In het licht hiervan kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden.

3.2.1. De verwijzing in het ontworpen artikel 8.3.6/*ter*, § 1, eerste lid, 1°, naar richtlijn 2009/31/EG dient vervangen te worden door een verwijzing naar het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende de diepe ondergrond’,¹⁴ tenzij de opslaglocaties ook buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest zouden kunnen liggen, in welk geval zou kunnen worden volstaan met een verwijzing naar de richtlijn.

¹¹ Eerdere adviespraktijk stelde bovendien dat het louter verwijzen naar een richtlijn op basis van artikel 190 van de Grondwet ontoelaatbaar is: adv.RvS 23.817/8 van 30 november 1994 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 mei 1995 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 april 1976 betreffende de keuring van en de handel in vis’, opmerking 3; adv.RvS 24.343/8 van 31 maart 1995 een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1991 betreffende de samenstelling en de werking van de Doorzichtigheidscommissie’, p. 5 en adv.RvS 26.988/1 van 14 oktober 1997 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 13 februari 1998 ‘tot vaststelling van de specificaties en de registratieprocedure van de leesapparatuur voor de elektronische identiteitskaart en de sociale identiteitskaart’, p. 8.

¹² Bv. adv.RvS 67.972/1 van 28 september 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 8 december 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 maart 2013 tot beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur’, opmerking 4 en adv.RvS 77.425/16 van 4 maart 2025 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de invoering van onbeperkte en belastingvrije vrijwillige overuren’, opmerking 5.1.

¹³ Bv. adv.RvS 78.010/1 van 6 oktober 2025 over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van verschillende decreten van het beleidsdomein Omgeving, in het kader van de implementatie van Europese regelgeving over hernieuwbare energie, kritieke grondstoffen en nettonultechnologie’, opmerking 3.1.3; adv.RvS 70.951/3 van 11 maart 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 6 mei 2022 ‘over de beroepscompetenties voor binnenvaartpersoneel’, opmerking 6.2.2.

¹⁴ Cf. adv.RvS 76.650/1/V van 13 augustus 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 13 februari 2025 ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende energie en klimaat en inzake afval’, opmerking 24.

3.2.2. Verder verwijst het ontworpen artikel 8.3.6/*bis*, 2°, naar de tabellen A en C, die deel uitmaken van bijlage I bij richtlijn 2003/96/EG.¹⁵ In dat verband werd door de Raad van State, afdeling Wetgeving, uitzonderlijk aanvaard dat de verwijzing naar een richtlijnbeeping kon worden gebillijkt, in de mate dat het gaat om richtlijnbeelingen die zelf verwezen naar bijlagen bij een Unierechtelijk uitvoeringsbesluit. In dat geval waren de bijlagen van het uitvoeringsbesluit immers zelf voldoende duidelijk geformuleerd om rechtstreeks door de betrokkenen te worden toegepast. Bovendien waren de bijlagen zeer omvangrijk, zodat kon worden aangenomen dat het verkieslijk was om ernaar te verwijzen, veeleer dan deze erg technische voorschriften te kopiëren in interne rechtsregels.¹⁶ Hoewel de ontworpen verwijzing tabellen betreft die niet aan een Unierechtelijk uitvoeringsbesluit aangehecht werden maar veeleer een bijlage bij een richtlijn zelf uitmaken, kan een verwijzing naar die tabellen op vergelijkbare wijze gebillijkt worden. De ontworpen bepaling verwijst immers slechts in bijkomende orde naar die tabellen, om nog duidelijker aan te geven dat de daar vermelde brandstoffen, die ook reeds in artikel 415, § 1, van de Programmawet van 27 december 2004, waarnaar de ontworpen bepaling zelf vereist, bepaald werden, binnen het toepassingsgebied van het voorontwerp vallen. Het aanvullende karakter van de tabellen in de bepaling van het voorontwerp, in combinatie met de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie, zou daarom ook hier uitzonderlijk kunnen rechtvaardigen dat een internrechtelijke wetgevende norm er rechtstreeks naar verwijst. De vraag rijst evenwel of er goede redenen zijn voor deze (bijkomende) verwijzing naar de richtlijn gelet op de verwijzing naar de voormelde bepaling van de Programmawet van 27 december 2004. Het komt de adviesaanvrager toe om het voorontwerp wat dat betreft nog aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

3.2.3. Ten slotte kan een rechtstreekse verwijzing naar de richtlijnbeelingen ook aanvaard worden indien de verwijzing naar die bepaling beter toelaat uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie, die op grond van de betrokken richtlijn aangenomen werden, en waaraan internrechtelijk verder uitvoering gegeven wordt, te identificeren. Omdat die uitvoeringshandelingen aangenomen werden op basis van een specifieke richtlijnbeeping, is het niet onredelijk te aanvaarden dat de steller mee verwijst – zeker wanneer een machtiging tot uitvoering van uitvoeringshandelingen aan de Vlaamse Regering verleend wordt – naar de betrokken richtlijnbeeping, aangevuld met een verwijzing naar de betrokken uitvoeringshandelingen, waaraan uitvoering gegeven zal worden.¹⁷ In dat verband kan onder meer het volgende worden opgemerkt:

- In het voorliggende voorontwerp wordt slechts op algemene wijze naar uitvoeringshandelingen van de richtlijn verwezen in artikel 8.3.6/*sexies*, § 2, 4°, en § 3, 4° en 5°. Die algemene verwijzing wordt ter wille van de duidelijkheid het best aangevuld met een verwijzing naar de specifieke richtlijnbeeping op grond waarvan de Europese Commissie die uitvoeringsbeelingen kan aannemen.

¹⁵ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 ‘tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit’.

¹⁶ Cf. adv.RvS 59.463/3 van 23 juni 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 augustus 2016 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 november 2009 betreffende de veterinairerechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren’, opmerking 4.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 8.3.6/*quinquies*, § 2, tweede lid, waar dit reeds het geval is.

- In het ontworpen artikel 8.3.6/*quinquies*, § 2, eerste lid, wordt aangegeven dat de Vlaamse Regering niet alleen in overeenstemming met artikel 30*septies* van richtlijn 2003/87/EG, maar ook conform “de uitvoeringshandelingen van Richtlijn 2003/87/EG die de Europese Commissie vaststelt”, de voorwaarden en de procedure inzake het wijzigen of goedkeuren van het monitoringplan en de verificatie van de rapportering bepaalt. De verwijzing naar die uitvoeringshandelingen slaat wellicht deels op de handelingen genomen in uitvoering van artikel 30*septies*, maar omvat mogelijk ook nog andere uitvoeringshandelingen. Aanbevolen wordt daarom ook hier te preciseren om welke uitvoeringshandelingen het meer in het bijzonder gaat.
- In het ontworpen artikel 8.3.6/*ter*, § 1, eerste lid, 2°, wordt verwezen naar artikel 14 van richtlijn 2003/87/EG. Met die verwijzing worden echter ook de uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie, aangenomen op basis van die richtlijnbevestiging, beoogd. Ook die bevestiging dient in het licht van het voorgaande in die zin verder gepreciseerd te worden.

4. De ontworpen artikelen 8.1.2, 7°/1, en 8.3.6/*bis*, 1°, 4° en 7°, verwijzen naar (de broncategoriecodes in) de IPCC-richtsnoeren die de achtergrond vormen voor het definiëren van de begrippen ‘gebouwensector’, ‘wegvervoerssector’ en ‘aanvullende sectoren’ als emissiebronnen. In het voorontwerp noch in de memorie van toelichting wordt echter uitdrukkelijk vermeld waar die richtsnoeren te vinden zijn. Dat is evenmin het geval voor de verwijzingen in (de bijlagen van) richtlijn (EU) 2023/959.¹⁸

Deze richtsnoeren werden niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad noch in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het loutere gegeven dat in de Europese wetgeving wordt verwezen naar deze richtsnoeren betekent niet dat deze werden bekendgemaakt overeenkomstig de voorwaarden die de Belgische Grondwet en het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU) wat dat betreft opleggen.

Ter zake moet dan ook worden opgemerkt dat artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat geen wet, geen besluit of geen verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Dat grondwetsartikel verwoordt een algemeen rechtsbeginsel dat geldt voor alle algemene rechtsnormen. De mogelijkheid voor elke persoon om te allen tijde ervan kennis te nemen, is een recht dat inherent is aan de rechtstaat, omdat het die kennisneming is die iedereen in staat zal stellen zich naar die teksten te gedragen. Zolang er geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad is tot stand gekomen, zijn de IPCC-richtsnoeren waaraan wordt gerefereerd, geen overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekendgemaakte normen, zodat zij niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen.

Overigens moet worden opgemerkt dat het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een Unieregeling de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die hen worden opgelegd, nauwkeurig te kennen.¹⁹ De justitiabelen moeten immers ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun

¹⁸ Deze richtsnoeren zijn thans consulteerbaar op <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/>.

¹⁹ Zie o.m.: HvJ 20 mei 2003, C-469/00, *Ravil SARL, Bellon import SARL en Biraghi SpA*, ECLI:EU:C:2003:295, punt 93; HvJ 11 december 2007, C-161/06, *Skoma-Lux sro t. Celní ředitelství Olomouc*, ECLI:EU:C:2007:773, punt 38.

voorzieningen kunnen treffen.²⁰ Op grond hiervan heeft het Hof geoordeeld dat een bijlage bij een verordening welke niet is bekendgemaakt in het Publicatieblad geen bindende kracht heeft, voor zover deze bijlage beoogt verplichtingen op te leggen aan particulieren.²¹ Het Hof heeft zich er ook tegen verzet dat verplichtingen die zijn opgenomen in een gemeenschapsregeling die niet werd bekendgemaakt in de taal van een lidstaat, hoewel deze taal een officiële taal van de Europese Unie is, kunnen worden opgelegd aan particulieren in deze staat, ook al hadden deze personen via andere wegen van deze regeling kennis kunnen nemen.²² Bijgevolg lijkt het probleem van de verwijzingen naar niet bekendgemaakte technische normen die niet beschikbaar zijn in het Nederlands, zich in het recht van de Europese Unie in gelijkaardige termen te stellen als in de interne rechtsorde.

In de zaak C-588/21 oordeelde het Hof op 5 maart 2024 dat een geharmoniseerde norm, hoewel de naleving ervan niet verplicht is, maar wel voor producten die aan deze normen voldoen een vermoeden van conformiteit doet ontstaan met de essentiële eisen die ten aanzien van die producten zijn vastgesteld in de desbetreffende harmonisatiewetgeving van de Unie, deel uitmaakt van het Unierecht. Dit is des te meer het geval voor de nu voorliggende situatie waarbij de gebouwen-, wegvervoerssector en aanvullende sectoren overeen moeten komen met de emissiebronnen bepaald in de IPCC-richtsnoeren. Het feit dat de norm deel uitmaakt van het Unierecht heeft volgens het Hof van Justitie het volgende gevolg: “(...), zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 52 van haar conclusie, bepaalt artikel 2 van het VEU dat de Unie is gegrondvest op het rechtsstaatsbeginsel, dat vereist dat alle natuurlijke en rechtspersonen van de Unie vrije toegang hebben tot het Unierecht en dat justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen (arrest van 22 februari 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd e.a.*, C-160/20, EU:C:2022:101, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Deze vrije toegang moet in het bijzonder eenieder voor wie de door een wet geboden bescherming geldt in staat stellen om binnen de door het recht gestelde grenzen na te gaan of de adressaten van de in deze wet vastgelegde regels die regels daadwerkelijk naleven.”²³ In het door het Hof van Justitie geparafraseerde punt 52 kwam advocaat-generaal Medina tot de conclusie dat “het Unierecht moet worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*”.

Het staat aan de instellingen van de Europese Unie om te voldoen aan de voormelde rechtspraak van het Hof van Justitie. Het komt evenwel aan de adviesaanvrager toe om op het internrechtelijke vlak de vereisten van artikel 190 van de Grondwet na te leven.

²⁰ HvJ 21 juni 2007, C-158/06, *Stichting ROM-projecten t. Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECLI:EU:C:2007:370, punt 25.

²¹ HvJ 10 maart 2009, C-345/06, *Gottfried Heinrich*, ECLI:EU:C:2009:140, punt 63.

²² HvJ 11 december 2007, C-161/06, *Skoma-Lux sro t. Celní ředitelství Olomouc*, ECLI:EU:C:2007:773, punt 51. Zie ook HvJ 22 februari 2022, C-160/20, *Stichting Rookpreventie Jeugd*, ECLI:EU:C:2022:101, punten 40-52.

²³ HvJ 5 maart 2024, C-588/21, *Public.Resource.Org, Inc. en Right to Know CLG t. Europese Commissie*, ECLI:EU:C:2024:201, punt 81.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

5. Onder voorbehoud van opmerking 4, stelt de Raad van State vast dat het ontworpen artikel 8.3.6/*bis*, 1°, 4° en 7°, verwijst naar emissiebronnen en broncategoriecodes “in overeenstemming met de IPCC-richtsnoeren”. De zinsnede “in overeenstemming met” laat niet toe volledig te vatten wat precies in overeenstemming met wat dient te zijn. Veeleer wordt verwezen naar die bronnen en codes zoals ze bepaald zijn – en dus ook in de toekomst verder gedefinieerd of aangepast zullen kunnen worden – in de IPCC-richtsnoeren. Tegen die achtergrond lijkt de zinsnede “in overeenstemming met” beter vervangen te worden door “zoals bepaald in”.

Artikel 7

6. In de eerste zin van het ontworpen artikel 8.3.6/*quater*, § 1, dient het woord “hoofdelijke” door “hoofdelijk” vervangen te worden.

Artikel 9

7. Het ontworpen artikel 8.3.6/*sexies*, § 1, onderwerpt het uitoefenen door een gereguleerde entiteit van ETS2-activiteiten vanaf 1 januari 2025 aan de voorafgaande toekenning van een broeikasvergunning door de bevoegde autoriteit. De aldus ontworpen bepaling lijkt op het eerste gezicht op retroactieve wijze een vergunningsplicht op te leggen aan gereguleerde entiteiten in het Vlaamse Gewest.²⁴

7.1. Uit de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, vloeit voort dat, zo de lidstaten er weliswaar toe zijn gehouden om zich tijdig aan een EU-richtlijn te conformeren, zulks niet kan gebeuren met schending van het rechtszekerheidsbeginsel en de vereisten inzake toelaatbaarheid van retroactiviteit.²⁵

Het is bekend dat wetgevende handelingen in de regel geen terugwerkende kracht kunnen hebben. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk

²⁴ Vastgesteld kan worden dat ook het door artikel 23 van de ordonnantie van 13 februari 2025 ‘tot wijziging van diverse bepalingen inzake energie en klimaat en inzake afval’ ingevoegde artikel 3.3.16/2 van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ de vergunningsplicht vanaf 1 januari 2025 invoert. Daarbij wordt evenwel niet vermeld dat de vergunning ‘voorafgaand’ moet worden toegekend, enkel dat een gereguleerde entiteit vanaf die datum over een vergunning dient te beschikken. Ook het door artikel 8 van het decreet van het Waalse Gewest van 17 april 2025 ‘modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, en vue d’introduire un système d’échange de quotas d’émission pour les bâtiments, le transport routier et d’autres secteurs’ ingevoegde artikel 16/3 van het decreet van het Waalse Gewest van 10 november 2004 ‘instaurant un système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto’, vereist dat een gereguleerde entiteit op 1 januari 2025 houder is van een voorafgaande broeikasvergunning.

²⁵ Cf. adv. RvS 70.880/1 van 31 januari 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juni 2022 ‘houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer’, opmerking 8.

is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht is enkel verantwoord indien die absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.²⁶ Indien blijkt dat de terugwerkende kracht bovendien tot doel of tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat de rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vereist de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wetgever verantwoorden, dat, ten nadele van een categorie van burgers, afbreuk doet aan de aan allen geboden jurisdictionele waarborgen.²⁷

7.2. In zoverre met de retroactiviteit bovendien wordt beoogd om rechtssubjecten ertoe te verplichten een bepaalde handeling te stellen vóór de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet, dient te worden vastgesteld dat de ontworpen regeling zich niet tot retroactiviteit leent. Immers, op het ogenblik dat de handeling volgens de ontworpen retroactieve bepaling had moeten worden gesteld, bestond daartoe geen enkele verplichting en moest die handeling dus niet worden gesteld.²⁸ Zo vormt het voorafgaandelijk verkrijgen van een vergunning tegen die achtergrond een procedurele verplichting die berust op feitelijke handelingen, waarvoor de juridische fictie van de terugwerkende kracht onwerkbaar is.²⁹ Een dergelijke verplichting kan dan ook niet achteraf worden opgelegd.

7.3.1. De gemachtigde verschaft in dat verband evenwel de volgende toelichting:

“In de praktijk beschikken alle gekende gereguleerde entiteiten al over een vergunning. Op 20 december 2024 keurde de Vlaamse Regering het besluit van de Vlaamse Regering over de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen van brandstoffen bij uitslag tot verbruik en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2019 over verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties voor de periode 2021-2030 (hierna het BVR MRR) definitief goed. Artikel 7 van het BVR MRR bepaalt dat elke gereguleerde entiteit over een ‘verklaring van goedkeuring van het monitoringsplan’ beschikt. Die ‘verklaring van goedkeuring van het monitoringsplan’ komt in de praktijk inhoudelijk overeen met de broeikasgasvergunning waarover een gereguleerde entiteit moet beschikken conform

²⁶ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bv.: GwH 24 september 2020, nr. 118/2020, B.25; GwH 4 februari 2021, nr. 19/2021, B.17.3; GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.13.1; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 4 maart 2021, nr. 37/2021, B.30.2; GwH 14 oktober 2021, nr. 140/2021, B.13; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.10.1; GwH 21 oktober 2021, nr. 150/2021, B.7; GwH 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.12; GwH 20 juli 2023, nr. 111/2023, B. 21.5; GwH 21 september 2023, nr. 130/2023, B.9; GwH 14 december 2023, nr. 170/2023, B.2.4; GwH 11 januari 2024, nr. 3/2024, B.12.5; GwH 11 januari 2024, nr. 4/2024, B.10.5; GwH 25 april 2024, nr. 46/2024, B.35.2; GwH 28 mei 2025, nr. 81/2025, B.7.

²⁷ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 24 september 2020, nr. 118/2020, B.25; GwH 4 februari 2021, nr. 19/2021, B.17.3; GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.13.1; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.10.1; GwH 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.12; GwH 20 juli 2023, nr. 111/2023, B. 21.5; GwH 11 januari 2024, nr. 3/2024, B.12.5; GwH 11 januari 2024, nr. 4/2024, B.10.5; GwH 28 mei 2025, nr. 1/2025, B.7.

²⁸ Adv.RvS 57.163/3 van 23 maart 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 juni 2015 ‘tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, wat betreft de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening’, opmerking 21.

²⁹ Cf. adv.RvS 77.533/3 van 31 maart 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 30 april 2005 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 juni 2023 tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, voor wat de rechtstreekse betalingen betreft’, opmerking 5.2.

artikel 9 van het voorliggende voorontwerp van decreet. Enkel de verwijzing naar de inleververplichting van emissierechten ontbreekt in de ‘verklaring van goedkeuring van het monitoringsplan’. De verplichting voor het inleveren van emissierechten wordt immers pas ingevoerd door het voorliggende voorontwerp van decreet en nog niet door het BVR MRR. Het ontbreken van de verwijzing naar de inleververplichting vormt echter geen probleem om de huidige ‘verklaringen van goedkeuring van het monitoringsplan’ gelijk te stellen met een broeikasgasvergunning. De huidige ‘verklaringen van goedkeuring van het monitoringsplan’ kunnen nog aangepast worden zodat er een verwijzing in wordt opgenomen naar de inleververplichting van zodra het voorliggend voorontwerp van decreet in werking treedt. De inleververplichting van emissierechten geldt immers pas vanaf 1 januari 2028. De ‘verklaring van goedkeuring van het monitoringsplan’ zoals voorzien in het BVR MRR komt dus in de praktijk inhoudelijk overeen met de broeikasgasvergunning. Echter, om in de volledig correcte omzetting van de richtlijn (EU) 2023/959 te voorzien, dient de broeikasgasvergunning een basis te hebben in het decreet. Bijgevolg worden de nodige bepalingen via het voorontwerp van decreet ingevoerd. De bepalingen van de ‘verklaring van goedkeuring van het monitoringsplan’ zullen na de inwerkingtreding van het voorliggende voorontwerp van decreet via het besluit van de Vlaamse Regering dat aan dit voorontwerp van decreet uitvoering geeft, worden opgeheven.”

7.3.2. In zoverre met de retroactiviteit wordt beoogd bestaande toestanden te regulariseren waarvoor geen decretale grondslag voorhanden was vóór de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet, dient voor de beoogde retroactiviteit een afdoende verantwoording te worden verschaft waaruit blijkt dat de terugwerkende kracht onontbeerlijk is met het oog op de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.³⁰

Uit de toelichting van de gemachtigde volgt dat de onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallende en reeds gekende gereguleerde entiteiten allen al houder zouden zijn van een “verklaring van goedkeuring van het monitoringsplan” op grond van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2024 ‘over de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen van brandstoffen bij uitslag tot verbruik en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2019 over verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties voor de periode 2021-2030’. Dat besluit werd aangenomen op grond van de algemene machtiging aan de Koning in de inleidende zin van artikel 1 van de wet van 28 december 1964 ‘betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging’. Die machtiging laat toe om alle gepaste maatregelen te treffen ter voorkoming of bestrijding van de luchtverontreiniging, meer in het bijzonder om het gebruik te regelen van inrichtingen die een verontreiniging kunnen veroorzaken. Op grond daarvan kon worden vereist dat gereguleerde entiteiten een aanvraag tot verklaring van goedkeuring zouden indienen.³¹ Die aanvraag alsook die verklaring omvatten tevens, met toepassing van artikel 7, §§ 2 en 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2024, bijna alle elementen die overeenkomstig het voorliggende voorontwerp minimaal deel zouden moeten uitmaken van de (aanvraag van de) broeikasvergunning. De enige

³⁰ Cf. adv.RvS 57.163/3 van 23 maart 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 juni 2015 ‘tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, wat betreft de organisatie van de beleidsuitvoering en de beleidsvoorbereiding, de ondernemingsplannen en de gemeenschappelijke dienstverlening’, opmerking 21.

³¹ Zie de in voetnoot 26 aangehaalde vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie ook, onder andere, adv.RvS 77.218/16 van 16 december 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2024 ‘over de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen van brandstoffen bij uitslag tot verbruik en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2019 over verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties voor de periode 2021-2030’, opmerking 3.1.

uitzondering daarop vormt de vermelding van de verplichting om emissierechten in te leveren, die slechts door het ontworpen artikel 8.3.6/*sexies*, § 3, 6°, wordt ingevoerd ter omzetting van artikel 30ter, lid 4, f), van richtlijn 2003/87/EG, ingevoegd door richtlijn (EU) 2023/959.

Vermits het inleveren van emissierechten verder gaat dan het regelen van het gebruik van inrichtingen die een verontreiniging kunnen veroorzaken, kon de machtiging in artikel 1 van de wet van 28 december 1964 geen rechtsgrond bieden voor een dergelijke verplichting.³² Zonder de verwijzing naar die inleververplichting, kan een “verklaring van goedkeuring” evenwel niet als een volwaardige broeikasvergunning in de zin van richtlijn 2003/87/EG beschouwd worden, ondanks het feit dat de aldus gekende en tevens goedgekeurde gereguleerde entiteiten al aan de monitorings- en rapporteringsverplichtingen van diezelfde richtlijn zullen moeten voldoen. Daardoor zouden de gereguleerde entiteiten, die verder wel emissies dienen te monitoren en te rapporteren met ingang van 1 januari 2025, niet kunnen deelnemen aan het inleveren en verhandelen van emissierechten binnen ETS2. Het vanaf 1 januari 2025 monitoren van emissies wordt evenwel specifiek opgelegd met als doel die inlevering van emissierechten mogelijk te maken.³³ Het louter verplichten tot monitoring en rapportering, zonder meer, zou ingaan tegen de doelstellingen van ETS2. Om de deelname aan ETS2-inleveringen met ingang van 1 januari 2028 te kunnen garanderen, dient het rechtskader inzake de broeikasvergunning dan ook vervolledigd te worden zodat reeds afgeleverde “verklaringen van goedkeuring” als volwaardige broeikasvergunningen beschouwd zullen kunnen worden. Het toelaten dat de onder de bevoegdheidssfeer van het Vlaamse Gewest vallende en reeds gekende gereguleerde entiteiten tijdig en effectief zullen kunnen deelnemen aan de inlevering van en handel in emissierechten, zou in dat kader als de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang beschouwd worden.

In het licht van het voorgaande zou het retroactief regulariseren van “verklaringen van goedkeuring” als “broeikasvergunningen” gebillijkt kunnen worden. Een dergelijke verantwoording dient weliswaar uitdrukkelijker te worden bijgevoegd bij het voorontwerp.

7.3.3. Op de vraag of tegen die achtergrond ook niet bijkomend in een decretale overgangsregeling voorzien zou dienen te worden, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Er dient niet voorzien te worden in een overgangsbepaling (...). Het BVR MRR voorziet voorlopig in een verklaring van goedkeuring van een monitoringplan verleend door het VEKA aan de gereguleerde entiteiten in het Vlaamse Gewest, die in de praktijk

³² Het inleveren van emissierechten is echter pas verplicht vanaf 1 januari 2028, zodat het voorontwerp op dat punt geen retroactieve verplichtingen oplegt.

³³ Dat blijkt onder meer duidelijk uit overweging 86 bij richtlijn (EU) 2023/959:

“Gereguleerde entiteiten die onder het nieuwe emissiehandelssysteem vallen, moeten voor hun geverifieerde emissies de emissierechten inleveren die overeenstemmen met de hoeveelheid brandstof die zij tot verbruik hebben uitgeslagen. Zij moeten in 2027 voor het eerst emissierechten inleveren voor hun geverifieerde emissies. Om de administratieve lasten tot een minimum te beperken, moet een aantal regels die van toepassing zijn op het bestaande emissiehandelssysteem voor vaste installaties en de luchtvaart, met de nodige aanpassingen van toepassing worden verklaard op het nieuwe emissiehandelssysteem voor de gebouwensector, de wegvervoerssector en aanvullende sectoren. Hiertoe behoren met name regels voor de overdracht, inlevering en annulering van emissierechten, alsmede regels inzake de geldigheid van emissierechten, sancties, bevoegde autoriteiten en rapportageverplichtingen van de lidstaten.”

inhoudelijk gelijk is aan en dus eenvoudig gelijk kan worden gesteld met een broeikasgasvergunning.”

alsook:

“Op dit ogenblik beschikken alle gereguleerde entiteiten die in het Vlaams Gewest monitoringsplannen indienen en reeds aan het VEKA rapporteren over een ‘verklaring van goedkeuring van het monitoringplan’, wat inhoudelijk en in de praktijk overeenstemt met een broeikasgasvergunning (...). Eens het besluit van de Vlaamse Regering dat uitvoering geeft aan het voorliggende voorontwerp van decreet in werking treedt, zal het BVR MRR opgeheven worden.”

Uit die antwoorden kan bijkomend worden afgeleid dat de bedoeling van het voorontwerp erin bestaat de eerder verleende “verklaring van goedkeuring van het monitoringplan”, die vanaf 1 januari 2025 verkregen diende te worden door gereguleerde entiteiten, te regulariseren tot een broeikasvergunning. De stellers van het voorontwerp kunnen daartoe de eerder verleende verklaring van goedkeuring van het monitoringsplan decretaal gelijkstellen met een broeikasvergunning. Zo niet zal in de nog te ontwerpen bepalingen die uitvoering zullen geven aan het aan te nemen artikel 8.3.6/*sexies*, § 1, van het DABM bepaald dienen te worden hoe die regularisatie zal plaatsgrijpen. In dat laatste geval is een bijkomende decretaal vastgestelde rechtsgrond nodig waarin de houders van een eerder verleende “verklaring van goedkeuring van het monitoringsplan” geacht worden houder te zijn van een broeikasvergunning.

Artikel 11

8. Aanvullend bij opmerking 4 dient het eerste lid van de ontworpen bepaling taalkundig herbekeken te worden. Tussen het woord “rapportering” en de zinsnede “artikel 30*septies*” lijkt in de huidige versie immers tekst te ontbreken.

Artikel 12

9. Gevraagd naar de aard van de beroepsprocedure, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Het gaat hier inderdaad om een administratief beroep. De werkwijze van dit administratief beroep zal verder uitgewerkt worden in een besluit van de Vlaamse Regering. Het is de bedoeling dat een gereguleerde entiteit tegen de beslissingen van de bevoegde autoriteit (het VEKA) een beroep kan instellen bij de bevoegde minister, de minister van klimaat.

Het beroep zal ingediend worden bij de minister van klimaat en deze zal een nieuwe beslissing kunnen nemen in de plaats van de bevoegde autoriteit. (...) De bepaling die het administratief beroep invoert, bepaalt niet dat dit beroep eerst uitgeput moet worden alvorens er naar een rechtbank kan gegaan worden. (...) Een gereguleerde entiteit heeft de keuze om eerst een beroep in te dienen bij de minister van klimaat tegen een beslissing van de bevoegde autoriteit (administratief beroep) en achteraf nog een beroep in te dienen bij de rechtbank (jurisdictioneel beroep) of meteen een beroep in te dienen bij de rechtbank tegen een beslissing van de bevoegde autoriteit (jurisdictioneel beroep).”

Om de draagwijdte van de machtiging voldoende te verduidelijken, zou in het voorontwerp minstens aangegeven dienen te worden dat het om een georganiseerd administratief beroep gaat, waarvan de voorwaarden en procedure door de Vlaamse Regering zullen kunnen worden vastgesteld.

Artikel 13

10. Artikel 13 van het voorontwerp voorziet in een rechtsgrond tot informatie-uitwisseling van gegevens in het kader van ETS2. Vastgesteld moet worden dat een bijna identieke bepaling ontworpen werd door middel van artikel 4 van het voorontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen inzake energie en klimaat’, dat het voorwerp uitmaakte van advies 78.405/1.³⁴ Het voorliggende voorontwerp doet niet uitschijnen dat de in dat eerdere voorontwerp opgenomen grotendeels – maar niet helemaal – overlappende bepaling niet in werking zal treden of zal worden opgeheven eens het decreet tot wijziging van het DABM in werking treedt. Aldus bestaat het risico dat een zeer gelijkaardige bepaling twee keer zal bestaan. Om die situatie te vermijden, dienen beide voorontwerpen van decreet minstens beter op elkaar afgestemd te worden.

Daarover ondervraagd, stelde de gemachtigde het volgende:

“De decretale rechtsgrond tot informatie-uitwisseling is noodzakelijk voor het VEKA om als bevoegde autoriteit de juiste gegevens van de FOD Financiën te ontvangen en onze taken inzake de implementatie van ETS2 correct te kunnen uitvoeren. Het is van belang dat deze rechtsgrond er zo snel mogelijk komt zodat de informatie-uitwisseling kan worden opgestart. Daarom werd deze bepaling reeds toegevoegd aan het voorontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen inzake energie en klimaat’, aangezien dit een sneller wetgevende traject volgt. Wanneer het voorliggende voorontwerp van decreet in werking zal treden, zal de bepaling uit het voorontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen inzake energie en klimaat’ inderdaad opgeheven worden om zo rechtsonzekerheid te vermijden.”

Het verdient aanbeveling die opheffing in het voorontwerp reeds te voorzien, om het hier vermelde risico op het naast elkaar bestaan van twee niet volledig maar wel grotendeels overlappende bepalingen en de daarmee gepaard gaande rechtsonzekerheid in de praktijk te vermijden.

³⁴ De gemachtigde stelde dat het om een identieke bepaling zou gaan. Vastgesteld moet evenwel worden dat, in vergelijking met het ontworpen artikel 4 in advies 78.405/1 van 8 december 2025 over een voorontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen inzake energie en klimaat’, de ontworpen bepaling in punt 1°, inleidende zin verwijst naar de “AC4-applicatie” en niet naar “PLDA-AC4”, dat aan de in 1°, b), en 2°, b), de zinsnede “, waaronder BTW-nummers” toegevoegd werd, dat in 1° en 2° een onderdeel “i) de datum van aangifte” toegevoegd werd en dat in punt 2°, f), de zinsnede “en accijnscodes” niet langer voorkomt. Bovendien herneemt artikel 3 van het andere voorontwerp enkele definities die ook in het ontworpen artikel 8.3.6/*bis* voorkomen. In dat eerdere voorontwerp omvat het begrip “brandstof”, in tegenstelling tot de hier onderzochte ontworpen bepaling, echter ook elektriciteit.

Slotopmerking

11. In de artikelen 6 tot 13 alsook in artikel 15 van het voorontwerp kan de zinsnede “, het laatst gewijzigd bij het decreet van 21 maart 2025” geschrapt worden. In elke bepaling wordt immers steeds opnieuw verwezen naar “hetzelfde decreet”, waarvan de wetshistoriek reeds in het ontworpen artikel 5 werd aangegeven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC