

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.948/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 december 2004 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de eisen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen", heeft op 11 januari 2005 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het Energieprestatiedecreet ⁽¹⁾ (hierna ook: "het decreet") gedeeltelijk uit te voeren. Het regelt meer bepaald de EPB-eisen ⁽²⁾ van gebouwen waaraan vergunningsplichtige werken, wijzigingen of handelingen worden uitgevoerd en stelt de berekeningsmethode vast van de energieprestatie van woongebouwen en van kantoor- en schoolgebouwen.

Achtereenvolgens worden de EPB-eisen bij nieuwbouw (hoofdstuk II), bij herbouwen, uitbreiden, verbouwen en functiewijziging (hoofdstuk III) en de uitzonderingen op deze EPB-eisen behandeld (hoofdstuk IV). Voorts bevat het ontwerp uitvoerings- en handhavingsmaatregelen (hoofdstuk V).

2.1. Met uitzondering van artikel 19, § 2, vinden de bepalingen van het ontwerp rechtsgrond in het Energieprestatiedecreet, inzonderheid in de volgende artikelen:

- artikel 4, § 1, eerste lid, luidens welke bepaling de Vlaamse regering de EPB-eisen vaststelt waaraan gebouwen moeten voldoen waarvoor een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning als bedoeld in artikel 99, § 1, 1°, 6° en 7°, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening wordt ingediend ⁽³⁾;
- artikel 6, luidens welke bepaling de Vlaamse regering vrijstellingen of afwijkingen op de EPB-eisen kan toestaan;

⁽¹⁾ Decreet van 7 mei 2004 houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat voor gebouwen en tot invoering van een energieprestatiescertificaat, dat luidens zijn artikel 2 kan worden aangehaald als Energieprestatiedecreet.

⁽²⁾ Volgens artikel 3, 3°, van het Energieprestatiedecreet zijn EPB-eisen "eisen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat, het geheel van voorwaarden waaraan een gebouw inzake energetische prestaties, thermische isolatie, binnenklimaat en ventilatie moet voldoen".

⁽³⁾ Het decreet bepaalt dat bij het vaststellen hiervan een onderscheid wordt gemaakt tussen nieuwe en bestaande gebouwen en dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende categorieën gebouwen.

- artikel 7, luidens welke bepaling de Vlaamse regering de berekeningsmethode van de energieprestatie van een gebouw vastlegt en daarbij kan bepalen dat voor gebouwen die gebruik maken van innovatieve bouwconcepten of technologieën een alternatieve berekeningsmethode mag worden toegepast;
- artikel 19, luidens welke bepaling de Vlaamse regering de nadere regels bepaalt tot vaststelling van de vorm en de inhoud van het EPB-voorstel, de EPB-aangifte, de startverklaring en de uitstelverklaring;
- artikel 20, tweede lid, luidens welke bepaling de Vlaamse regering de gegevens vaststelt die door de gemeente in de energieprestatiebank moeten worden opgenomen, alsook de minimale voorwaarden waaraan de energieprestatiebank moet voldoen;
- artikel 21, eerste lid, luidens welke bepaling de Vlaamse regering de ambtenaren aanwijst die bevoegd zijn om de nodige controles uit te voeren en om de inbreuken op te sporen en vast te stellen;
- artikel 27, § 3, tweede lid, luidens welke bepaling het dwangbevel wordt gevisieerd en uitvoerbaar verklaard door een ambtenaar die daartoe door de Vlaamse regering wordt aangewezen.

2.2. Het Energieprestatiedecreet machtigt de Vlaamse regering om vrijstellingen of afwijkingen op de EPB-eisen toe te staan voor beschermde monumenten of gebouwen die deel uitmaken van een beschermd landschap, stads- of dorpsgezicht (artikel 6, 1°). Van die mogelijkheid wordt gebruik gemaakt in artikel 19, § 1, van het ontwerp.

Die mogelijkheid geldt echter niet voor gebouwen opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed. Artikel 19, § 2, van het ontwerp waarin wordt bepaald dat deze gebouwen kunnen worden vrijgesteld van sommige EPB-eisen mist derhalve de nodige rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. Het dient de duidelijkheid indien in artikel 1 van het ontwerp zou worden gepreciseerd dat de bepalingen van het besluit slechts van toepassing zijn op gebouwen waarvoor energie verbruikt wordt om ten behoeve van mensen een specifieke binnentemperatuur te bereiken (zie de definitie van gebouw in artikel 3, 2°, van het decreet).

Om dezelfde reden is het wenselijk in de tekst te verduidelijken dat de erin opgenomen EPB-eisen slechts gelden voor gebouwen waarvoor een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning als bedoeld in artikel 99, § 1, 1°, 6° en 7°, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening wordt ingediend ⁽⁴⁾.

2. In een normatieve tekst dient een woord als "moeten" waar mogelijk te worden vermeden, aangezien de verplichting al besloten ligt in de aard van de regelgeving. In die zin dienen onder meer de artikelen 2, § 1, 3, 8, 9, 12, § 1, en 13 te worden aangepast.

3. Herhaaldelijk wordt een norm gevolgd door een overgangsbepaling (zie o.m. de artikelen 2, § 2, 11, § 2, en 12, § 2). Wetgevingstechnisch is het wenselijk de overgangsbepalingen te groeperen bij de slotbepalingen.

⁽⁴⁾ De EPB-eisen waaraan bestaande gebouwen moeten voldoen wanneer werkzaamheden, wijzigingen of handelingen uitgevoerd worden die de energieprestatie van het gebouw bepalen, doch waarvoor geen aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning (als bedoeld in artikel 99, § 1, 1°, 6° en 7°, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening) moet worden ingediend (zie artikel 4, § 2, van het Energieprestatiedecreet), zullen volgens de gemachtigde later in een afzonderlijk besluit worden vastgesteld.

Aanhef

1. In het tweede lid van de aanhef moet de verwijzing naar artikel 5 van het decreet worden geschrapt. Deze bepaling vormt geen rechtsgrond voor het ontwerp en is overigens nog niet in werking getreden ⁽⁵⁾.

Bovendien kan beter meer specifiek worden verwezen naar artikel 27, § 3, van het decreet.

2. De adviezen van Mina en Serv zijn geen rechtens verplichte adviezen. De vermelding ervan in de aanhef kan dan ook beter worden weggelaten.

3. In de aanhef moet melding worden gemaakt van het besluit van de Vlaamse regering van 18 september 1991, waarvan artikel 28 van het ontwerp de opheffing regelt.

4. In het zesde lid moet het opschrift van richtlijn 98/34/EG worden aangevuld met de woorden "en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij".

Artikel 1

1. De in 2° opgenomen definitie heeft tot gevolg dat vakantiewoningen of weekendverblijven, die minder dan vier maanden per jaar bezet worden, als gebouwen met een andere specifieke bestemming (zie 6°) worden beschouwd. Vraag is of dit strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

2. In 3° schrijve men: "die bestemd zijn om te worden gebruikt voor de uitoefening van een vrij beroep" in plaats van "die worden gebruikt voor de uitoefening van een vrij beroep".

⁽⁵⁾ Volgens artikel 29 van het decreet wordt de datum van inwerkingtreding van artikel 5 door de Vlaamse regering bepaald.

3. Het woord "en" in fine van 5° wijst op een cumulatie van de opgesomde activiteiten, hetgeen niet de bedoeling blijkt. Men dient dan ook te schrijven: "de opslag of de manipulatie van goederen".

Artikelen 2 en 3

1. Men schrijve in artikel 2, § 1, 1°, en in artikel 3, 1°, "of meer" in plaats van "of beter".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 17, 1°.

2. De tekst zou aan duidelijkheid winnen mocht men in artikel 2, § 1, 2°, en in artikel 3, 2°, schrijven: "de warmtedoorgangscoefficienten van de constructieonderdelen overschrijden de U-waarden niet die vermeld zijn in bijlage III bij dit besluit".

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 14, § 1, 1° en 15, 1°.

3. In artikel 2, § 2, kunnen beter de in artikel 4, § 1, eerste lid, van het decreet gebuikte bewoordingen overgenomen worden. Derhalve dient gewag te worden gemaakt van "de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning als bedoeld in artikel 99, § 1, 1°, 6° en 7°, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening".

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 11, §§ 1 en 2, en 12, § 2.

4. Omwille van de rechtszekerheid is het wenselijk in artikel 2, § 2, te verwijzen naar de "E-peileis zoals vastgelegd in artikel 11, §§ 1 en 3".

.../...

Artikel 5

In artikel 5 van het ontwerp kan men beter schrijven: "De invloed van koudebruggen wordt bepaald overeenkomstig bijlage IV bij dit besluit".

Artikelen 8 en 9

1. De terminologie van deze bepalingen en van de bijlagen I en II dient op elkaar te worden afgestemd. In de artikelen 8 en 9 is er sprake van de bepaling van het E-peil terwijl de bijlagen luidens hun opschrift ertoe strekken het karakteristiek jaarlijks primair energiegebruik te bepalen.

2. In het eerste lid van de artikelen 8 en 9 schrijve men "overeenkomstig de bepalingen" in plaats van "in overeenstemming met de bepalingen".

3. In het tweede lid van artikel 9 wordt ten onrechte verwezen naar hoofdstuk 3 van bijlage II. Er is bovendien geen reden voorhanden om niet de terminologie van hoofdstuk 4 van bijlage II, waarin sprake is van constanten, te gebruiken. Men schrijve derhalve: "van de in hoofdstuk 4 van bijlage II bedoelde constanten".

Artikel 10

Ofwel gelden de in artikel 10 opgenomen conversiefactoren voor de toepassing van het gehele besluit en dan worden ze beter als algemene bepaling in hoofdstuk I opgenomen, ofwel gelden deze conversiefactoren slechts voor de toepassing van hoofdstuk II of van afdeling III ervan, en dan moet de tekst in die zin worden aangepast.

Artikel 11

In artikel 11, § 1, kan de eerste helft van de zin ("Indien de ... van dit besluit") worden weggelaten, aangezien hij overbodig is en, gelezen in samenhang met § 2, bovendien tot verwarring kan leiden.

Artikel 12

In hoofdstuk 8 van bijlage I is er wel sprake van allerlei normen, doch niet van een zomerconditie-eis. Er zou moeten worden gepreciseerd wat met deze verwijzing juist wordt bedoeld.

Artikel 14

Wanneer de uitbreiding bedoeld in artikel 14, § 2, erin bestaat dat aan het gebouw een of meer wooneenheden worden toegevoegd, gaat het niet noodzakelijk om "bijkomende" wooneenheden (bijvoorbeeld wanneer een kantoor- of industrieel gebouw wordt uitgebreid met wooneenheden). In het eerste lid dient dan ook het woord "bijkomende" te worden geschrapt.

Artikel 15

In de bijlagen V en VI is er wel sprake van allerlei normen, doch niet van luchttoevoereisen. Er zou moeten worden gepreciseerd wat met deze verwijzing juist wordt bedoeld.

Artikel 16

Volgens artikel 6 van de richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 betreffende de energieprestaties van gebouwen nemen de lidstaten de noodzakelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat,

.../...

wanneer bestaande gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 1000 vierkante meter een ingrijpende renovatie ondergaan, de energieprestatie ervan tot het niveau van de minimumeisen wordt opgevoerd, voor zover dit technisch, functioneel en economisch haalbaar is.

In artikel 16 van het ontwerp is, conform het Energieprestatiedecreet, geen sprake van meer dan 1000 vierkante meter vloeroppervlakte, doch wel van een beschermd volume van meer dan 3000 kubieke meter. In de toelichting bij het voorstel van decreet werd voor dit verschil volgende uitleg gegeven:

"Een groot gebouw is volgens de richtlijn een gebouw met een totale bruikbare vloeroppervlakte van 1000 vierkante meter. Een gemiddelde verdiepingshoogte bedraagt 3 meter, zodat we een groot gebouw ook kunnen definiëren als een gebouw met een beschermd volume groter dan 3000 kubieke meter" ⁽⁶⁾.

Hiermee lijkt het decreet geen correcte omzetting van de richtlijn in te houden en dringt de vraag zich op of het decreet terzake niet moet worden aangepast.

Hoofdstuk IV

Hoofdstuk IV bevat niet enkel uitzonderingen, doch ook afwijkingen op de EPB-eisen. Het verdient dan ook de voorkeur "Vrijstellingen en afwijkingen" als opschrift ervan te gebruiken.

Artikelen 20, 21 en 22

Uit artikel 23 kan worden afgeleid dat het in deze artikelen gaat om een vrijstelling of een afwijking die kan worden toegestaan. Men redigere de tekst dan ook in de zin dat men voor die gebouwen een vrijstelling (artikelen 20 en 21) of een afwijking (artikel 22) kan vragen.

⁽⁶⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-2003, nr. 1379/1, 23.

Artikel 23

In de artikelen 20 en 21 gaat het niet om afwijkingen, maar om vrijstellingen. Men schrijve in artikel 23 van het ontwerp derhalve: "... voor het toestaan van de vrijstellingen en afwijkingen bedoeld in de artikelen 20, 21 en 22". Bovendien dient het woord "modaliteiten" om taalkundige redenen te worden vervangen door de woorden "nadere regels".

Artikel 28

In plaats van te bepalen dat het besluit van de Vlaamse regering van 18 september 1991 niet meer van toepassing is op de aanvragen die worden ingediend na 1 januari 2006, dient dat besluit te worden opgeheven met ingang van die datum.

Bijlagen

1. Onderaan iedere bijlage dient volgende formule te worden toegevoegd: "Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering van ... tot ...".
2. Aan het slot van iedere bijlage moeten dezelfde ondertekeningen voorkomen als die bij het ontwerp.
3. Meestal is er sprake van een indeling van de bijlagen in hoofdstukken, soms evenwel van een indeling in paragrafen. Omwille van de eenvormigheid verdient het aanbeveling overal een indeling in hoofdstukken te gebruiken.

Bijlage I

In de vijfde regel op pagina 81 moet de vermelding "Fout! Verwijzingsbron niet gevonden" worden vervangen.

Bijlage II

In hoofdstuk 1 (Inleiding) moet worden verwezen naar hoofdstuk 4 (in plaats van naar § 5) en naar hoofdstuk 1 (in plaats van naar § 2) van bijlage I.

Bijlage III

Aan het einde van bijlage III moet worden verwezen naar hoofdstuk 1 (in plaats van naar hoofdstuk 2) van bijlage I.

Bijlage IV

In opmerking 1) moet worden verwezen naar hoofdstuk 1 (in plaats van naar hoofdstuk 2) van bijlage I.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	G. SCHRANS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME