

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.677/3
VAN 7 NOVEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 oktober 2007 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende de invoering van het energieprestatiecertificaat residentiële gebouwen bij verkoop en verhuur en de uitvoering van de energieaudit", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 23 oktober 2007 en 7 november 2007, het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Bij artikel 7, lid 1, van richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen, wordt aan de lidstaten de verplichting opgelegd om ervoor te zorgen dat bij de bouw, verkoop of verhuur van een gebouw aan de eigenaar, of door de eigenaar aan de toekomstige koper of huurder, naargelang van het geval, een energieprestatiecertificaat wordt verstrekt. Het certificaat is niet langer dan tien jaar geldig.

Deze bepaling werd, wat het Vlaamse Gewest betreft, omgezet bij de artikelen 19 tot 22 van het decreet van 22 december 2006 houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat en tot wijziging van artikel 22 van het REG-decreet (hierna: EPB-decreet). Met het voorliggende ontwerpbesluit wordt de nadere uitvoering van deze artikelen voor één welbepaalde categorie van gebouwen beoogd, namelijk voor de residentiële gebouwen (in het ontwerp omschreven als "een gebouw, bestemd voor individuele of collectieve huisvesting" - zie artikel 1, 11/, van het ontwerp), ook voor wat betreft de verkoop en verhuur van dergelijke gebouwen.

Het ontwerp bevat bepalingen betreffende de opmaak van het energieprestatiecertificaat voor residentiële gebouwen (artikel 2), de toegang van de energiedeskundige tot de databank van energieprestatiecertificaten en de uitreiking van dat energieprestatiecertificaat (artikel 3), de overdracht ervan bij de verkoop of verhuur (artikel 4 tot 6), de energieaudit (artikelen 7 en 8), de erkenning van de

.../...

energiedeskundigen type A en type B (artikelen 9 tot 12), de controle op de opleiding en de werkzaamheden van deze deskundigen (artikelen 13 en 14), en de schorsing of de intrekking van de erkenning als energiedeskundige (artikel 15). Tenslotte bevat het ontwerp ook wijzigings- en slotbepalingen (artikelen 16 tot 20).

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door, enerzijds, artikel 22, § 2, van het decreet van 2 april 2004 tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in het Vlaamse Gewest door het bevorderen van het rationeel energiegebruik, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de toepassing van flexibiliteitsmechanismen uit het Protocol van Kyoto (hierna: REG-decreet) en, anderzijds, door de artikelen 19, § 1, derde en vierde lid, 20, 21 en 22, eerste lid, van het EPB-decreet. Evenwel dient op het volgende te worden gewezen.

3.2.1. Artikel 3 van het ontwerp kan niet worden gesteund op een uitdrukkelijke delegatiebepaling, maar vindt rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ¹, gelezen in samenhang met de artikelen 19, § 1, en 21 van het EPB-decreet.

3.2.2. In artikel 4, derde lid, van het ontwerp wordt aan de "instrumenterende ambtenaar" de verplichting opgelegd om bepaalde gegevens in authentieke akten te vermelden. In het raam van die opdracht wordt hem tevens een leesrecht in de certificatedatabank toegekend. Voor het opleggen van de verplichting aan instrumenterende ambtenaren om bepaalde gegevens in authentieke akten op te nemen, dient een uitdrukkelijke rechtsgrond aanwezig te zijn, wat te dezen niet het geval is. Artikel 4, derde lid, van het ontwerp kan derhalve geen doorgang vinden.

3.2.3. De artikelen 7 en 8 van het ontwerp bevatten nadere regels betreffende het uitvoeren door de energiedeskundigen van type B van een energieaudit voor residentiële gebouwen.

Al zou men die regels kunnen beschouwen als kwaliteitseisen die ten aanzien van de energiedeskundigen kunnen worden gesteld op grond van artikel 22, § 2, van het REG-decreet, toch verdient het aanbeveling terzake een meer duidelijke - en bijgevolg meer rechtszekere - rechtsgrond te creëren.

⁽¹⁾ Op grond van dit artikel beschikt de Vlaamse Regering over een algemene bevoegdheid tot uitvoering van de decreten.

3.2.4. Krachtens artikel 22, eerste lid, van het EPB-decreet wijst de Vlaamse Regering de ambtenaren aan die bevoegd zijn om de nodige controles met betrekking tot het energieprestatiecertificaat uit te voeren. Aan die bepaling wordt in artikel 13, §§ 1 en 3, op geen adequate wijze uitvoering gegeven door het Vlaams Energieagentschap - of alle ambtenaren ervan - te belasten met het uitvoeren van controles op de energieprestatiecertificaten. Krachtens de genoemde bepaling zou de Vlaamse Regering nog concreet moeten aangeven welke ambtenaren binnen dat agentschap worden belast met de bedoelde controles. Daartegenover staat wel dat in de delegatiebepaling vervat in artikel 22, § 2, van het REG-decreet gewag wordt gemaakt van "de instantie" die belast is met de controle op de werkzaamheden van de energiedeskundigen, maar dat laatste decreet is van een eerdere datum dan het EPB-decreet.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit geeft mede uitvoering aan artikel 22, § 2, van het REG-decreet. Krachtens artikel 35 van dat decreet wordt elk uitvoeringsbesluit ervan door de Vlaamse Regering voorgelegd aan de Autonome Commissies Energiebeleid Vlaanderen ², die worden opgericht binnen de Milieu- en Natuurraad Vlaanderen (Mina-Raad) en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (artikel 30 van het REG-decreet).

In het aan de Raad van State bezorgde dossier bevinden zich wel adviezen van de Mina-Raad en de SERV zelf, maar niet van de Autonome Commissies Energiebeleid Vlaanderen. Aldus is niet voldaan aan het genoemde vormvereiste ³.

(2) Een meer algemeen geformuleerde verplichting is overigens vervat in artikel 32, § 2, van het REG-decreet.

(3) De omstandigheid dat de Autonome Commissies Energiebeleid Vlaanderen nog niet zijn opgericht, vermag het niet-inwinnen van het advies van deze commissies niet te rechtvaardigen. Artikel 35 van het REG-decreet, waarbij het naleven van dit vormvereiste wordt opgelegd, is krachtens artikel 39 van dit decreet al in werking getreden op de datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, dit is op 23 juni 2004, en moet dan ook worden nageleefd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het tweede lid van de aanhef verwijze men meer specifiek naar artikel 22, § 2, van het REG-decreet.

6. In het derde lid van de aanhef kan de rechtsgrond voor het ontworpen besluit nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar de artikelen 19, § 1, derde en vierde lid, 20, 21 en 22, eerste lid, van het EPB-decreet.

Artikel 1

7. Met betrekking tot artikel 1, 8/, verduidelijkte de gemachtigde dat met het begrip "*in situ*-inspectie" wordt bedoeld, het bezoek aan de woning dat moet plaatsvinden vooraleer het energieprestatiecertificaat kan worden uitgereikt. Zulks dient te worden verduidelijkt.

8. In artikel 1, 9/, wordt gewag gemaakt van de bruikbare vloeroppervlakte van het gebouw "berekend volgens de geldende Belgische normen". Het is niet duidelijk om welke normen het hier gaat. Omwille van de kenbaarheid van de regelgeving en de rechtszekerheid zou hieromtrent klaarheid moeten worden verschaft.

Artikel 2

9. In artikel 2, § 3, wordt aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, een delegatie verleend. Tegelijk wordt bepaald dat het ministerieel besluit dat tengevolge van die delegatie wordt genomen, vooraf aan de Vlaamse Regering wordt medegedeeld. Het heeft weinig zin een delegatie aan een minister te verlenen én tegelijk te vereisen dat de betrokken ministeriële besluiten vooraf (dus voor ze worden genomen) aan de leden van de Vlaamse Regering dienen te worden medegedeeld. Bovendien ontstaat rechtsonzekerheid doordat het niet duidelijk is na welke termijn een ontwerpbesluit na mededeling ervan doorgang kan vinden en welke de gevolgen zijn van

.../...

een eventueel bezwaar van een andere minister. Ook zou men uit de mededelingsplicht kunnen afleiden dat de aangelegenheid waarop de delegatie betrekking heeft, volgens de Vlaamse Regering zelf niet valt te beschouwen als een aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard, tot het regelen waarvan delegaties aan ministers beperkt dienen te blijven.

Artikelen 9 en 11

10. Krachtens artikel 9, tweede lid, legt de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, de voorwaarden vast waaraan de opleidingen te volgen door de energiedeskundigen type A, vermeld in artikel 9, eerste lid, 1/, moeten voldoen om voor erkenning in aanmerking te komen. Krachtens artikel 9, derde lid, kan diezelfde minister regels vastleggen betreffende de inhoud van de door de genoemde energiedeskundigen af te leggen verklaring op erewoord, vermeld in artikel 9, eerste lid, 2/. Gelijkaardige delegaties zijn in artikel 11, tweede en derde lid, opgenomen met betrekking tot de energiedeskundigen type B.

Die delegaties, die slechts aan zeer algemeen geformuleerde criteria worden verbonden, reiken verder dan het bepalen van maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard, en zijn derhalve ontoelaatbaar.

De genoemde aangelegenheden dienen derhalve in het ontworpen besluit zelf te worden geregeld of dienen minstens aan meer nauwkeurig geformuleerde criteria te worden verbonden.

Artikel 13

11. In tegenstelling tot wat is bepaald betreffende de schorsing of de intrekking van de erkenning van energiedeskundige, is in artikel 13, § 3, tweede lid, wat betreft de intrekking van het energieprestatiecertificaat niet in een voorafgaand hoorrecht voorzien. Een mogelijkheid om gehoord te worden bestaat enkel wanneer beroep wordt aangetekend bij de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid. Er lijkt evenwel geen reden te bestaan om ook niet in een hoorrecht te voorzien wanneer het Vlaams Energieagentschap voornemens is een energieprestatiecertificaat in te trekken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. SMETS, staatsraad, voorzitter,

B. SEUTIN,
W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

Mevrouw G. VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS