

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.909/1/V
VAN 5 AUGUSTUS 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 14 juli 2008 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 wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater", heeft het volgende advies gegeven:

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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater.

Deze wijzigingen hebben in de eerste plaats betrekking op de invoering of de aanpassing van een aantal overgangsbepalingen:

- om het tijdelijk tekort aan erkende technici gasvormige brandstoffen op te vangen;
- i.v.m. de voorwaarden om te worden aangeduid als keuringsinstelling;
- i.v.m. de erkenning van de technici vloeibare brandstof.

Daarnaast worden ook de bepalingen i.v.m. het uitvoeren van de verwarmingsaudit, de voorwaarden en procedure voor de verlenging van de erkenning van opleidingscentra en i.v.m. de bijscholing bij de verlenging van de erkenning als technicus aangepast.

Tenslotte wordt nog een definitie geactualiseerd en worden nog een aantal tekstcorrecties aangebracht.

.../...

RECHTSGROND

3. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 1 en 4 van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging.

Op grond van artikel 1 is de Koning (lees: de Vlaamse Regering) gemachtigd om alle gepaste maatregelen te treffen ter voorkoming of ter bestrijding van de luchtverontreiniging, en meer in het bijzonder om o.m. het gebruik te regelen of te verbieden van toestellen of inrichtingen die een verontreiniging kunnen veroorzaken.

Op grond van artikel 4 kan de Koning, in afwijking van de wet van 24 december 1958 waarbij beroepsuitoefeningsvoorwaarden kunnen worden ingevoerd in de ambachtsondernemingen, de kleine en middelgrote handelsondernemingen en de kleine nijverheidsondernemingen (lees thans: titel II van de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap), inzake beroepsopleiding en vestiging van vaklieden die toestellen of inrichtingen plaatsen welke op de luchtverontreiniging invloed kunnen hebben, bijzondere eisen stellen met het oog op de toepassing van de wet van 28 december 1964 en van de besluiten tot uitvoering ervan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

De erkenningsregeling voor opleidingscentra

4. De artikelen 8 en 9 van het ontwerp (ontworpen artikelen 22, § 1, 1/, en 24) strekken tot de wijziging van de voorschriften voor de erkenning van opleidingscentra vloeibare brandstof, gasvormige brandstof en verwarmingsaudit. Artikel 12 (ontworpen artikel 34, § 2) bepaalt dat enkel een erkend opleidingscentrum de uitbreidingsmodule verwarmingsaudit kan organiseren.

De erkenningsregeling voor dergelijke opleidingscentra lijkt te ressorteren onder richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: dienstenrichtlijn). Aan de gemachtigde is gevraagd in welke mate deze regeling de toets aan de richtlijn kan doorstaan. Hierop heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

.../...

"[De] regeling, opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm gebruikswater, [is] inderdaad gevat [...] door Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt.

Dit heeft tot gevolg dat het Vlaamse Gewest, naast tal van andere decretale en reglementaire bepalingen, ook deze regelgeving op mogelijk onnodige belemmeringen inzake vestiging en toegang tot diensten zal moeten screenen en tegen 28 december 2009 aan de Commissie zal moeten rapporteren. Tegen dan dient de Commissie tevens in kennis gesteld van alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die het Vlaamse Gewest heeft genomen om aan de dienstenrichtlijn te voldoen.

Artikel 15, lid 6 van de dienstenrichtlijn bepaalt dat uiterlijk op 28 december 2006 de lidstaten geen nieuwe eisen van een in lid 2 bedoeld type stellen, tenzij aan de voorwaarden van lid 3 is voldaan. Op grond van het bepaalde in artikel 15, lid 7 stellen de lidstaten de Commissie in kennis van alle nieuwe wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die de in lid 6 bedoelde eisen bevatten.

In vergelijking met het besluit van 8 december 2006 stelt het ontwerpbesluit aan de dienstverrichters geen nieuwe eisen bedoeld in artikel 15, lid 2. Zoals in de nota aan de Vlaamse Regering uitdrukkelijk gesteld wordt, heeft het ontwerpbesluit geen inhoudelijk gevolg maar betreft het slechts de uitbreiding van enkele overgangsbepalingen en de correctie van enkele errata van het besluit van 8 december 2006".

Zoals uit het antwoord van de gemachtigde blijkt, is de dienstenrichtlijn wel degelijk relevant voor de erkenningsregeling inzake de opleidingscentra. De gemachtigde geeft ook aan dat de ontworpen bepalingen zullen worden gescreend met het oog op de rapportering aan de Commissie, die de lidstaten met toepassing van artikel 39, lid 1, van de richtlijn tegen 28 december 2009 moeten verzorgen.

De vraag blijft of, naast die algemene rapporteringsverplichting, het Vlaamse Gewest te dezen ook niet verplicht is om de Commissie in kennis te stellen van de ontworpen bepalingen, als "nieuwe" wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, overeenkomstig artikel 15, lid 7, van de richtlijn.

Voor alle zekerheid zouden de bedoelde bepalingen best aangemeld worden.¹

Uitstel van verwarmingsaudit voor bestaande toestellen

5. Artikel 3 van het ontwerp (ontworpen artikel 9, § 1, tweede lid) bepaalt dat de eigenaar van een centraal stooktoestel gevoed met gasvormige brandstof, met een nominaal totaal geïnstalleerd vermogen van meer dan 20 kW en dat 15 jaar oud is geworden tussen 1 juni 2007 en 1 juni 2008, een verwarmingsaudit laat uitvoeren van de gehele verwarmingsinstallatie vóór 1 juni 2010.

Artikel 11, 2/ (ontworpen artikel 33, tweede lid), bepaalt dat voor een bestaand centraal stooktoestel gevoed met gasvormige brandstof, dat een nominaal vermogen heeft van meer dan 20 kW en dat op de datum van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit (10 dagen na de bekendmaking ervan) ouder is dan 15 jaar, de verwarmingsaudit bedoeld in artikel 14 eveneens wordt uitgevoerd vóór 1 juni 2010.

Aan de gemachtigde is gevraagd hoe deze bepalingen zich verhouden tot artikel 15, lid 2, van richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen. Die laatste bepaling maakt het de lidstaten mogelijk om een integrale toepassing van o.m. artikel 8 van de richtlijn (in verband met de keuring van c.v.-ketels) uit te stellen tot uiterlijk 4 januari 2009, "bij gebrek aan gekwalificeerde en/of erkende deskundigen".

(1) De vraag rijst of die aanbeveling ook niet moet gelden voor artikel 7 van het ontwerp. Dat artikel voorziet in de vervanging van artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006, dat betrekking heeft op de verlenging van de erkenning van een technicus vloeibare brandstof, gasvormige brandstof of verwarmingsaudit. Volgens de vigerende bepaling moet de opleiding bedoeld in artikel 24 zijn gevolgd. Volgens de ontworpen regeling moet de technicus niet enkel het betrokken bijscholingsprogramma gevolgd hebben, maar moet hij ook geslaagd zijn in de proef bedoeld in artikel 25. Inhoudelijk is er weliswaar geen "nieuwe" regeling, maar voorzichtigheidshalve lijkt het best om de Commissie ook van artikel 7 in kennis te stellen.

Hierop heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"In antwoord op uw vraag naar de verhouding tussen artikel 3 respectievelijk artikel 11, 2//, van het ontwerpbesluit en artikel 15, lid 2 respectievelijk artikel 8 van Richtlijn 2002/91/EG van 16 december 2002 merk ik op dat de richtlijn de lidstaten oplegt tegen 4 januari 2009 te voorzien in «de noodzakelijke maatregelen voor het instellen van een regelmatige keuring van c.v.-ketels» en «de noodzakelijke maatregelen vast (te stellen) voor een eenmalige keuring van de gehele verwarmingsinstallatie».

Met de goedkeuring en de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit vóór 4 januari 2009 kan aan de beide bepalingen tegemoet gekomen worden.

En, zoals in de nota aan de Vlaamse Regering gesteld, is de datum van 1 juni 2010 gekozen om tegemoet te komen aan het verzoek van de opleidingscentra om toe te laten dat opleiding en erkenning tijdig en terdege kunnen worden georganiseerd en gerealiseerd".

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de stellers van het ontwerp artikel 15, lid 2, van richtlijn 2002/91/EG zo lezen dat het volstaat dat de lidstaten ten laatste op 4 januari 2009 de nodige maatregelen vaststellen om o.m. artikel 8 van de richtlijn om te zetten.

De beslissing om uit te maken of de ontworpen regeling aldus in overeenstemming is met de richtlijn, ligt bij de Commissie. Artikel 15, lid 2, van de richtlijn schrijft in dit verband voor dat wanneer de lidstaten gebruikmaken van de mogelijkheid om de integrale toepassing van de richtlijn uit te stellen tot 4 januari 2009, zij de Commissie hiervan in kennis moeten stellen, "onder opgave van hun redenen en van een tijdschema voor de verdere toepassing van de richtlijn".

Conform artikel 15, lid 2, zullen de bedoelde bepalingen aan de Commissie moeten worden aangemeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Overeenkomstig hetgeen is opgemerkt in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient in het eerste lid enkel te worden verwezen naar de artikelen 1 en 4 van de wet van 28 december 1964.

.../...

7. Het decreet van 28 juni 1985, waarnaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef, strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond. De besluiten van 6 februari 1991 en 1 juni 1995, waarnaar wordt verwezen in het derde en het vierde lid van de aanhef, worden door het ontworpen besluit niet gewijzigd of opgeheven. Het vermelden van het genoemde decreet en de genoemde besluiten in de aanhef van het ontwerp is evenmin noodzakelijk of nuttig voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het tweede tot het vierde lid kunnen dan ook beter weggelaten worden.

8. Er dient een nieuw tweede lid te worden ingevoegd dat verwijst naar het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater. Het is immers dat besluit dat wordt gewijzigd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME