



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.293/3
van 13 november 2012

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende wijziging van het ministerieel besluit van 13 januari 2006 betreffende de vorm en inhoud van de startverklaring, het ministerieel besluit van 2 april 2007 betreffende de vastlegging van de vorm en de inhoud van de EPB-aangifte en het model van het energieprestatiecertificaat bij de bouw en het ministerieel besluit van 15 september 2009 betreffende de vaststelling van de gelijkwaardigheid van innovatieve systemen, bouwconcepten of technologieën in het kader van de energieprestatieregeling'

Op 24 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende wijziging van het ministerieel besluit van 13 januari 2006 betreffende de vorm en inhoud van de startverklaring, het ministerieel besluit van 2 april 2007 betreffende de vastlegging van de vorm en de inhoud van de EPB-aangifte en het model van het energieprestatiecertificaat bij de bouw en het ministerieel besluit van 15 september 2009 betreffende de vaststelling van de gelijkwaardigheid van innovatieve systemen, bouwconcepten of technologieën in het kader van de energieprestatieregelgeving'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 november 2012.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe drie ministeriële besluiten te wijzigen inzake de “EPB-eisen” (eisen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen), naar aanleiding van recente aanpassingen van het Energiedecreet en het Energiebesluit van 19 november 2010 (hierna: Energiebesluit) in het kader van de omzetting van richtlijn 2009/28/EG¹ en richtlijn 2010/31/EU².

Met het oog op de invoering van een nieuw model voor de startverklaring wordt bijlage 1 bij het ministerieel besluit van 13 januari 2006 ‘betreffende de vorm en inhoud van de startverklaring’ vervangen (artikel 1).

Een aantal bijlagen bij het ministerieel besluit van 2 april 2007 ‘betreffende de vastlegging van de vorm en de inhoud van de EPB-aangifte en het model van het energieprestatiecertificaat bij de bouw’ worden gewijzigd en er worden bijkomende bijlagen toegevoegd (artikel 2). Bijlage 1 (lees: I) bij het laatstgenoemde besluit wordt vervangen door een nieuw model van EPB-aangifte in bijlage 2 bij het ontwerp (artikel 3); bijlage 2^{ter} (lees: II^{ter}) wordt vervangen door een nieuw E-peilformulier voor woongebouwen in bijlage 3 bij het ontwerp (artikel 4); bijlage 3 (lees: III) wordt vervangen door een nieuw model voor het energieprestatiecertificaat bij de bouw in bijlage 4 bij het ontwerp (artikel 5); bijlage 6 (lees: VI) wordt vervangen door bijlage 5 bij het ontwerp, die nieuwe bijkomende specificaties bevat voor de meting van de luchtdichtheid van gebouwen in het kader van de EPB-regelgeving (artikel 6). Met de laatstgenoemde specificaties wordt beoogd te vermijden dat bepaalde meetresultaten kunnen worden vervalst door het ten onrechte creëren van over- of onderdruk van ruimten buiten de te meten zone. Bij artikel 7 van het ontwerp wordt een nieuwe bijlage 7 toegevoegd met regels voor het meten van mechanische ventilatiedebieten (bijlage 6 bij het ontwerp). Bij artikel 8 van het ontwerp wordt een nieuwe bijlage 8 ingevoerd met regels voor de bepaling van de reductiefactoren voor warmteterugwinning uit de doucheafloop en voor ventilatie (vraaggestuurde systemen) in kantoor- en schoolgebouwen (bijlage 7 bij het ontwerp).

Ten slotte worden wijzigingen aangebracht in het ministerieel besluit van 15 september 2009 ‘betreffende de vaststelling van de gelijkwaardigheid van innovatieve systemen, bouwconcepten of technologieën in het kader van de energieprestatieregelgeving met het oog op het invoeren van nieuwe regels over de inrekening van warmtepompen in het kader

¹ Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ‘ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG’.

² Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 ‘betreffende de energieprestatie van gebouwen’.

van de energieprestatieregelgeving', waarvan de technische uitwerking gebeurt in een nieuwe bijlage 2 die als bijlage 8 bij het ontwerp is gevoegd (artikelen 9 en 11). Bovendien wordt een aantal verkeerde verwijzingen in de bestaande bijlage 1 in verband met de combilussystemen rechtgezet (artikel 10).

Naar luid van artikel 12 van het ontwerp zijn de artikelen 1 tot 3 en 6 voor het eerst van toepassing op dossiers waarvan de EPB-aangifte wordt ingediend vanaf 1 januari 2013.

3.1. De artikelen 1 tot 4 en 6 tot 8 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in 9.1.31 van het Energiebesluit. Bij dat artikel wordt de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid gemachtigd om nadere regels te bepalen voor de vorm en de inhoud en de wijze van indienen van de EPB-aangifte, de EPB-haalbaarheidsstudie en de startverklaring.

Artikel 9.1.31 van het Energiebesluit vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 11.1.13 van het Energiedecreet. Bij dat artikel wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de nadere regels te bepalen met betrekking tot de vorm en de inhoud van de startverklaring, de haalbaarheidsstudie, de EPB-aangifte, de bijbehorende plannen en de bijlagen, alsook met betrekking tot het indienen van de startverklaring, de haalbaarheidsstudie en de EPB-aangifte.

Wat betreft artikel 6 van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond mede geboden door onderdeel 7.8.3 van bijlage V en onderdeel 5.5.3 van bijlage VI bij het Energiebesluit. Bij die twee bepalingen wordt de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid gemachtigd om de nadere specificaties vast te stellen met betrekking tot de luchtdichtheidsmeting voor woongebouwen, respectievelijk kantoor- en schoolgebouwen.

Voor de genoemde onderdelen van bijlage V en Bijlage VI kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 11.1.5, eerste lid, van het Energiedecreet. Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de berekeningsmethode te bepalen van de energieprestatie van een gebouw op basis van het algemene kader in de bijlage bij richtlijn 2010/31/EU.

3.2. Artikel 5 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 9.2.11, § 2, van het Energiebesluit. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid nadere regels bepalen tot vaststelling van de vorm en de inhoud van het energieprestatiecertificaat bouw.

Voor artikel 9.2.11, § 2, van het Energiebesluit kan dan weer rechtsgrond worden gevonden in artikel 11.2.1, § 1, derde lid, van het Energiedecreet, op grond waarvan de Vlaamse Regering onder meer de verdere inhoud en de vorm van het energieprestatiecertificaat bepaalt.

3.3. Artikel 9.1.30, § 4,³ van het Energiebesluit biedt rechtsgrond voor de artikelen 9, 10 en 11 van het ontworpen besluit. Bij die bepaling wordt de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid onder meer gemachtigd om, na advies van het Vlaams Energieagentschap, voor gebouwen die gebruikmaken van innovatieve bouwconcepten of technologieën een algemene afwijking toe te staan om te worden beoordeeld door middel van een alternatieve berekeningswijze voor zover aangetoond kan worden dat de prestatieniveaus van het gebouw minstens gelijkwaardig zijn aan de eisen bedoeld in hoofdstuk I van titel IX van dat besluit.

Artikel 9.1.30, § 4, van het Energiebesluit vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 11.1.5, tweede lid, van het Energiedecreet, waaraan de Vlaamse Regering de bevoegdheid ontleent om te bepalen dat voor gebouwen die gebruik maken van innovatieve bouwconcepten of technologieën een alternatieve berekeningsmethode van de energieprestatie van die gebouwen mag worden toegepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Gelet op hetgeen *sub* 3 werd opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient in het eerste lid te worden verwezen naar de artikelen 11.1.5, 11.1.13 en 11.2.1, § 1, derde lid, van het Energiedecreet en moet in het derde lid worden verwezen naar de artikelen 9.1.30, § 4, 9.1.31 en 9.2.11, § 2, onderdeel 7.8.3, van bijlage V en onderdeel 5.5.3, van bijlage VI van het Energiebesluit.

5. De verwijzing, in het tweede lid van de aanhef, naar het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’, dient te worden weggelaten. De Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid put de bevoegdheid om het ontworpen besluit te nemen immers rechtstreeks uit de *sub* 4 vermelde bepalingen. Bovendien bepaalt artikel 7, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 dat de in artikel 6 van datzelfde besluit bedoelde delegatie niet geldt voor het nemen van reglementaire besluiten.

DISPOSITIEF

Artikelen 2 tot 8

6. De bijlagen bij het ministerieel besluit van 2 april 2007 worden thans genummerd met Romeinse cijfers. De verwijzingen naar die bestaande bijlagen in de artikelen 2 tot 8 van het ontwerp moeten daaraan worden aangepast. Dit neemt niet weg dat de bijlagen bij het ontworpen besluit met Arabische cijfers genummerd moeten blijven.

³ Die bepaling is het resultaat van een vervanging bij artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 september 2012 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010’, dat in werking zal treden op de datum waarop het bekend zal worden gemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, zijnde 16 november 2012. Aangezien het te nemen besluit pas nadien zal worden uitgevaardigd, dient met die wijziging rekening te worden gehouden.

Artikel 10

7. In de inleidende zin van artikel 10 van het ontwerp schrijve men: “In de bijlage bij hetzelfde ministerieel besluit, *die bijlage 1 wordt*, worden (...)”.

Artikel 12

8. Naar luid van artikel 12 van het ontwerp zijn de artikelen 1 tot 3 en 6 van het ontwerp “voor het eerst van toepassing op dossiers waarvan de EPB-aangifte wordt ingediend vanaf 1 januari 2013”.

8.1. Bij artikel 1 wordt evenwel de bijlage bij het ministerieel besluit van 13 januari 2006 vervangen door een nieuwe bijlage met daarin een nieuw model van de startverklaring. De startverklaring gaat evenwel vooraf aan de EPB-aangifte. Dit zou inhouden dat wie vanaf 1 januari 2013 een EPB-aangifte indient, retroactief een nieuwe startverklaring zou moeten hebben ingediend, hetgeen bezwaarlijk de bedoeling kan zijn van de stellers van het ontwerp. Dit wordt door de gemachtigde beaamd:

“Wat de inwerkingtreding van artikel 1 betreft, is het niet de bedoeling dat men retroactief een nieuwe startverklaring moet worden ingediend wanneer er voor dat dossier reeds een startverklaring was ingediend, maar wel dat dossiers waarvan – in strijd met artikel 11.1.7 van het Energiedecreet - de startverklaring laattijdig maar tezamen met de EPB-aangifte gelijktijdig worden ingediend, de nieuwe versie moeten gebruiken. De te gebruiken software is er immers niet op voorzien dat men in de tijd meerdere sjablonen kan gebruiken.”

Hieruit volgt dat beter kan worden bepaald dat de wijziging bij artikel 1 van het ontwerp pas wordt toegepast op startverklaringen (en niet: EPB-aangiften) die worden ingediend vanaf 1 januari 2013.

8.2. Artikel 2 van het ontwerp bevat enkel een aanpassing van de verwijzingen in het ministerieel besluit van 2 april 2007 naar bijlagen die bij het ontworpen besluit worden vervangen of toegevoegd. In de veronderstelling dat het de bedoeling is om de nieuwe bijlagen pas toe te passen voor EPB-aangiften die worden ingediend vanaf 1 januari 2013, valt op dat niet voor alle bepalingen van het ontwerp waarmee die nieuwe bijlagen effectief worden ingevoerd, wordt voorgeschreven dat ze pas worden toegepast voor EPB-aangiften die worden ingediend vanaf 1 januari 2013. Er wordt in artikel 12 van het ontwerp dienaangaande immers enkel verwezen naar de artikelen 3 en 6 van het ontwerp, en niet naar de artikelen 4, 5, 7 en 8, waarmee evenzeer nieuwe bijlagen worden ingevoerd.

Gevraagd wat dan precies de beoogde inwerkingtreding is voor elke bepaling van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 1 en 3 tot 5 betreffen het veranderen van de sjablonen van de startverklaring en EPB-aangifte en vergen daarom parallel een softwareaanpassing van de volgens artikel 1 van het MB 2 april 2007 verplichtte “EPB-software Vlaanderen”. Deze mogen enkel van toepassing zijn op de aangiften vanaf de volgende release van de software (jan 2013). Die wijzigingen hebben geen enkel effect op de behalen eisen daar het enkel wijziging van uit de software voortvloeiende formulieren betreffen.

Artikel 2 betreft enkel een correctie van de verwijzingen. Gekoppeld aan de nuance in de inwerkingtredingen, is er geen reden waarom dit niet tien dagen na bekendmaking al zou mogen in werking treden. Het was de bedoeling dat hierdoor – afhankelijk van de indieningsdatum van de EPB-aangifte – de lezing van de artikel 3 van het MB van 2 april 2007 betreffende de voor dat specifieke dossier toe te passen bijlages zou variëren. Maar het is misschien beter dit artikel gewoon zonder overgangsbepaling in werking te laten treden.

Artikel 6 bevat nieuwe vereisten betreffende de manier van uitvoering van een luchtdichtheidsmeting. De EPB-eis m.b.t. ventilatie of berekeningsmethode van de eis zelf verandert hierdoor niet, enkel de manier waarop het bewijs hiervan moet worden gestaafd. Ten einde toch een mate van voorzienbaarheid te garanderen is bepaald dat dit slechts vanaf EPB-aangiftes ingediend vanaf 2013 moet worden uitgevoerd. Op deze manier hebben uitvoerders van luchtdichtheidstesten de tijd om de veranderingen in acht te nemen bij het uitvoeren van nieuwe tests en hebben de verslaggevers de tijd om reeds uitgevoerde luchtdichtheidstests voor 1 januari 2013 op te nemen in de EPB-aangifte en deze in te dienen.

Artikel 7 en 8 vullen een leemte op in de bestaande berekeningsmethodiek:

- artikel 7 betreft o.a. de vaststelling van bewijsstukken die men dient te hebben en die deel uitmaken van de aangifte. Het gaat hier dan ook niet om een eis of berekeningsmethode. Daarom mag dit via de gebruikelijke tien dagen na bekendmaking in werking treden.

- artikel 8 betreft een leemte in de methodiek die wordt opgevuld, is in het voordeel van de rechtsonderhorige en kan daarom direct worden toegepast.

Artikel 9 tot 11 betreffen een aanpassing van het MB van 15 september 2009. Het gaat om enerzijds het rechtzetten van een verwijzingsfout en anderzijds het toevoegen van een thans nog niet bestaande alternatieve berekeningsmethode voor innovatieve technologie. Dit laatste is in het voordeel van de rechtsonderhorige en mag dus dadelijk in werking treden.”

Uit deze uitleg kan worden opgemaakt dat de uitgestelde toepassing op EPB-aangiften die worden ingediend vanaf 1 januari 2013, wordt beoogd voor de wijzigingen die worden aangebracht bij de artikelen 3 tot 6 (en niet: 2, 3 en 6) van het ontwerp.

8.3. In artikel 12 van het ontwerp wordt voor de voormelde bepalingen van het ontworpen besluit bepaald dat zij “voor het eerst van toepassing [zijn] op dossiers waarvan de EPB-aangifte wordt ingediend vanaf 1 januari 2013”. Aangezien al die bepalingen wijzigingsbepalingen zijn en wijzigingsbepalingen slechts éénmalig van toepassing zijn, namelijk op het tijdstip van hun inwerkingtreding, dient te worden verwezen naar de te wijzigen bijlagen zelf, hetgeen de duidelijkheid ook ten goede komt. Aangezien artikel 12 bedoeld is als een overgangsbepaling, kan beter worden bepaald dat de thans geldende bijlagen nog worden toegepast op dossiers waarvan startverklaringen respectievelijk EPB-aangiften worden ingediend tot 31 december 2012.

8.4. Gelet op dit alles kan artikel 12 van het ontwerp als volgt worden geredigeerd:

“De bijlage bij het ministerieel besluit van 13 januari 2006 betreffende de vorm en inhoud van de startverklaring, in de versie zoals die gold vóór de inwerkingtreding van dit

besluit, blijft van toepassing voor dossiers waarvan de startverklaring wordt ingediend tot 31 december 2012.

De bijlagen I, II^{ter}, III en VI bij het ministerieel besluit van 2 april 2007 betreffende de vastlegging van de vorm en de inhoud van de EPB-aangifte en het model van het energieprestatiecertificaat bij de bouw, in de versie zoals die golden vóór de inwerkingtreding van dit besluit, blijven van toepassing voor dossiers waarvan de EPB-aangifte wordt ingediend tot 31 december 2012.”

Het spreekt vanzelf dat het te nemen besluit uiterlijk op 1 januari 2013 in werking moet treden en bijgevolg ook vóór die datum moet worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS