



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.914/3
van 27 maart 2013

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende het verlenen van
algemene afwijkingen en algemene vrijstellingen van bepaalde
EPB-eisen'

Op 21 februari 2013 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, verlengd tot 27 maart 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende het verlenen van algemene afwijkingen en algemene vrijstellingen van bepaalde EPB-eisen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2013.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. In artikel 2 van het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit wordt bepaald dat hoogspanningscabines, ruimtes voor persluchtinstallaties, koelcellen en tochtsassen worden vrijgesteld van de ventilatie-eisen bepaald bij bijlage X van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’ (hierna: Energiebesluit). De term “tochtsas” wordt gedefinieerd in artikel 1 van het ontwerp.

Artikel 3 van het ontwerp voorziet in van de algemene EPB-eisen afwijkende eisen voor nieuw op te richten tennishallen vervaardigd uit zeildoeken, terwijl de ter zake bestaande regeling wordt opgeheven (artikel 4 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp strekt tot de invoering van algemene vrijstellingen (artikel 2) en van algemene afwijkingen (artikel 3). De bevoegdheid daartoe vindt de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid in principe in paragraaf 4 van artikel 9.1.30 van het Energiebesluit, die luidt:

“In afwijking van § 2 en § 3 kan de minister, na advies van het Vlaams Energieagentschap, algemene vrijstellingen en afwijkingen, vermeld in artikel 9.1.23, tweede lid, en artikel 9.1.26 tot en met 9.1.29, bepalen.”¹

De definitie bepaald bij artikel 1 van het ontwerp hoort bij artikel 2 van het ontwerp, zodat ook voor dat artikel rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 9.1.30, § 4, van het Energiebesluit.

4. Opdat die bepaling echter als rechtsgrond zou kunnen gelden, moet het gaan om algemene vrijstellingen en afwijkingen, vermeld in artikel 9.1.23, tweede lid, en de artikelen 9.1.26 tot 9.1.29 van het Energiebesluit.

4.1. Gelet op de verantwoording die voor de afwijkende regels wordt gegeven in de aanhef van het ontwerp, zijn de algemene vrijstellingen die aan de orde zijn in artikel 2 van het ontwerp te beschouwen als vrijstellingen in de zin van artikel 9.1.27 van het Energiebesluit.

¹ De vermelde paragrafen 2 en 3 van artikel 9.1.30 van het Energiebesluit hebben betrekking op individuele vrijstellingen en afwijkingen en strekken het ontwerp dus niet tot rechtsgrond.

4.2. Voor de zogenaamde “algemene afwijkingen” die aan de orde zijn in artikel 3 van het ontwerp lijkt een beroep te moeten worden gedaan op artikel 9.1.28, § 1, van het Energiebesluit.² Die bepaling is in elk geval vermeld zowel in de aanhef van het ontwerp als in de aanhef van het op te heffen ministerieel besluit van 6 oktober 2011.

Artikel 9.1.28, § 1, van het Energiebesluit luidt (cursivering toegevoegd):

“Voor bestaande gebouwen en nieuwe gebouwen die om technische, functionele of economische redenen de EPB-eisen niet kunnen behalen, kan een afwijking aangevraagd worden voor bepaalde onderdelen van het gebouw.

In afwijking van het eerste lid kan voor nieuwe gebouwen, gebouwen die herbouwd worden na volledige afbraak, en het nieuw gebouwde toegevoegde deel van een gebouw dat uitgebreid wordt met een of meer wooneenheden of met een bijkomend beschermd volume dat groter is dan 800 m³, geen afwijking worden aangevraagd voor de E-peileisen, vermeld in dit hoofdstuk.”

In dit geval lijkt het echter niet te gaan om afwijkingen “voor bepaalde onderdelen van het gebouw”, maar voor het gehele bouwwerk, een mogelijkheid waarin wel is voorzien in artikel 9.1.27 van het Energiebesluit voor de vrijstellingen, maar niet in artikel 9.1.28 van dat besluit voor de afwijkingen.

Daarover om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde het volgende te kennen gegeven:

“Vooreerst valt me nu op dat men waarschijnlijk het artikel 9.1.27, §1 in de aanhef is vergeten te vermelden. Dit is nochtans ook de rechtsgrond voor artikel 2 en deels voor artikel 3.

De in artikel 9.1.27, §1 van het Energiebesluit bedoelde gevallen houden in dat men een volledige vrijstelling van een eis voor een gebouw (zoals gedefinieerd in het Energiedecreet) kan verlenen. Dit betekent dan ook bijv. een vrijstelling van het K-peil, de U- of R-waarden en/of de ventilatie-eisen (maar conform het tweede lid niet van het E-peil, wanneer van toepassing). Men moet m.a.w. gewoon niet voldoen aan de eis waarvan men wordt vrijgesteld alsof ze niet bestond.

Hierbij moet uw stelling dat de vrijstellingseisen voor gebouwen als dusdanig gelden toch iets genuanceerd worden: de term gebouw is immers in artikel 1.1.3, 56° van het Energiedecreet heel specifiek gedefinieerd als: ‘voor wat de toepassing van de titels X, XI en de artikelen 13.4.5 tot 13.4.10 betreft, elk gebouw in zijn geheel of delen ervan die zijn ontworpen of aangepast om afzonderlijk te worden gebruikt of een andere bestemming hebben, en waarvoor energie verbruikt wordt om ten behoeve van mensen een specifieke binnentemperatuur te verkrijgen.’ Men dient artikel 9.1.27 dan ook mede in het licht van deze definitie te lezen.

De in artikel 9.1.28, §1 van het Energiebesluit bedoelde gevallen dienen te worden gelezen als de mogelijkheid om af te wijken van een eis (behoudens van de E peil eis wanneer van toepassing) bijv. door ofwel een afwijking toe te staan op een eis (bijv. K50 i.p.v. K45) ofwel om voor een bepaald deel van een gebouw een andere eis op te leggen

² Anders dan het geval is voor de algemene vrijstellingen opgenomen in artikel 2 van het ontwerp, wordt in de consideransen opgenomen in de aanhef van het ontwerp geen verantwoording gegeven voor de algemene afwijkingen opgenomen in artikel 3. De aanhef van het op te heffen ministerieel besluit van 6 oktober 2011 daarentegen bevat wel een verantwoording.

maar voor andere delen van het gebouw dan weer de standaard eisen (bijv. voor een bepaald schildeel/wand een andere U/R-eis).

Voorafgaand aan het instellen van een vrijstellingsregeling vielen tennishallen onder de categorie van ‘gebouwen met een andere specifieke bestemming’ (gedefinieerd in artikel 1.1.1, 43° van het Energiebesluit). Een dergelijk nieuw te bouwen gebouw viel dan ook onder de toepassing van de eisen vermeld in artikel 9.1.2 (K-peil-eis en eisen betreffende de constructie-elementen [U- en R-waarden]) en artikel 9.1.7 (ventilatie-eisen) van het Energiebesluit. In het geval van de tennishallen valt men qua de voorgestelde uitzonderingregeling duidelijk onder een combinatie van artikel 9.1.27, §1 en 9.1.28, §2: er wordt enerzijds een vrijstelling voorzien voor de K-peileis en er worden anderzijds specifieke afwijkende eisen gesteld voor onderdelen van het gebouw, namelijk aan de ventilatievoorzieningen, de temperatuurregeling en aan de wanden.”

Artikel 9.1.28, § 2, van het Energiebesluit, waarnaar de gemachtigde verwijst, geldt voor “industriële gebouwen waarin industriële processen plaatsvinden die zelf warmte produceren”,³ zodat er bezwaarlijk toepassing van kan worden gemaakt voor tennishallen. Wellicht bedoelt de gemachtigde te verwijzen naar artikel 9.1.28, § 1, van het Energiebesluit.

Op dit punt dient echter een voorbehoud bij de rechtsgrond te worden gemaakt. Anders dan wat de gemachtigde voorhoudt, gaat het niet om afwijkingen voor bepaalde onderdelen van het gebouw, maar om afwijkingen van drie aspecten van de EPB-eisen, nl. inzake ventilatie, temperatuur en wanden. Het valt dan ook te betwijfelen of artikel 9.1.30, § 4, van het Energiebesluit rechtsgrond kan bieden voor artikel 3 van het ontwerp. De dubbelzinnigheid die in artikel 9.1.28, § 1, van het Energiebesluit schuilt, kan eventueel worden weggewerkt door de bepaling aan te passen.

Dat nieuw op te richten tennishallen vervaardigd uit zeildoeken ook zouden vrijgesteld zijn van de K-peileis van artikel 9.1.2, 1°, van het Energiebesluit, zoals de gemachtigde voorhoudt, blijkt overigens niet uit het ontworpen artikel 3. Als dat de bedoeling is, zal dit uitdrukkelijk in het ontwerp moeten worden bepaald. In dat geval moet voor artikel 3 van het ontwerp bijkomend een beroep worden gedaan op artikel 9.1.27, § 1, van het Energiebesluit.⁴

5. De artikelen 9.1.27, 9.1.28, § 1, en 9.1.30, § 4, van het Energiebesluit vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 11.1.4 van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: Energiedecreet), meer bepaald in het eerste lid, 4° en 5°, van dat artikel.

³ Zie ook artikel 11.1.4, eerste lid, 5°, van het Energiedecreet, waarin is bepaald dat de Vlaamse Regering vrijstellingen of afwijkingen op de door haar vastgestelde EPB-eisen kan toestaan “voor industriële gebouwen waarin industriële processen plaatsvinden die zelf warmte produceren en waarvoor om die reden in koeling of een geforceerde ventilatie moet worden voorzien ten behoeve van een aanvaardbaar binnenklimaat”.

⁴ In dat geval zal in de aanhef ook aan die bepaling dienen te worden gerefereerd. Indien blijkt dat de specifieke regeling voor nieuw op te richten tennishallen vervaardigd uit zeildoeken zowel algemene afwijkingen als een algemene vrijstelling omvat, is het opschrift van hoofdstuk III (“Algemene afwijkingen”) misleidend, wat dient te worden verholpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, dient in het eerste lid van de aanhef verwezen te worden naar artikel 11.1.4, eerste lid, 4° en 5°, van het Energiedecreet en in het derde lid (dat het tweede dient te worden, zie *sub* 7) naar artikel 9.1.30, § 4, van het Energiebesluit (in plaats van naar de paragrafen 2 en 3 van dat artikel).

7. In het tweede lid van de aanhef wordt melding gemaakt van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’. Dit besluit heeft echter geen betrekking op verordenende bevoegdheden en kan dan ook niet als rechtsgrond worden ingeroepen. Het tweede lid van de aanhef dient bijgevolg te worden weggelaten.

8. Voor zover artikel 3 in het ontwerp behouden kan worden, is het raadzaam om, zoals het geval is voor de algemene vrijstellingen in artikel 2, een verantwoording voor de erin voorkomende algemene afwijkingen – en in voorkomend geval voor de erin voorkomende vrijstelling – op te nemen in de aanhef van het ontwerp.

Artikel 1

9. Aangezien de term “tochtsas” in artikel 1 van het ontwerp wordt gedefinieerd in functie van artikel 2 van het ontwerp, verdient het aanbeveling die definitie op te nemen in dat laatste artikel.

Artikel 2

10. Slechts in zoverre van de EPB-eisen wordt vrijgesteld, moet er niet aan die eisen worden voldaan. In het tweede lid van artikel 2 van het ontwerp wordt dus slechts bevestigd wat reeds uit artikel 9.1.27 van het Energiebesluit blijkt, zodat dat lid dient te worden geschrapt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT