



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.300/3
van 14 november 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende
wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat
betreft de energieprestaties van gebouwen'

Op 15 oktober 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de energieprestaties van gebouwen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 november 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 november 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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een reeks aanpassingen door te voeren aan het Energiebesluit van 19 november 2010¹ (hierna: Energiebesluit), met het oog op de verdere implementatie van richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 ‘betreffende de energieprestatie van gebouwen’. In hoofdzaak wordt met de wijzingen het vaststellen van een berekeningsmethodiek voor nieuwe en bestaande gebouwen beoogd.

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp kan voornamelijk rechtsgrond worden gevonden in artikel 11.1.1 van het Energiedecreet² en in de overige bepalingen van dat decreet waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef, met dien verstande dat:

- er geen aanleiding is om artikel 11.1.2 van het Energiedecreet als rechtsgrond te vermelden, aangezien geen van de bepalingen van het ontwerp betrekking hebben op de haalbaarheidsstudies;
- de verwijzingen naar de artikelen 11.1.1, 11.1.4 en 11.1.14 gespecificeerd kunnen worden door te verwijzen naar, respectievelijk, artikel 11.1.1, §§ 1 en 1/1, artikel 11.1.4, eerste lid, 1°, 2° en 4°, en artikel 11.1.14, § 2, eerste en tweede lid;
- er geen rechtsgrond voorhanden lijkt te zijn voor artikel 20 van het ontwerp (zie hierna, *sub* 4).

4. Artikel 20 van het ontwerp strekt ertoe om een artikel 9.1.28/1 in te voegen in het Energiebesluit, dat luidt als volgt:

“In afwijking van artikel 9.1.15 kan de minister de berekening van het E-peil ook toekennen aan renovaties waarbij minder dan 75% van de bestaande en nieuwe scheidingsconstructies die het beschermd volume omhullen en die grenzen aan de buitenomgeving, worden geïsoleerd.”

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’.

² Decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’.

Dit nieuwe artikel 9.1.28/1 is geformuleerd als een afwijking van artikel 9.1.15 van het Energiebesluit, dat de EPB-eisen bevat die gelden bij de renovatie van een gebouw.

De gemachtigde heeft bij het ontworpen artikel 9.1.28/1 van het Energiebesluit volgende toelichting gegeven:

“In artikel 9.1.15 zijn de EPB-eisen bepaald die van toepassing zijn bij een gewone verbouwing. In het ontworpen artikel 9.1.17 [zie artikel 15 van het ontwerp] zijn de eisen opgenomen voor een specifiek type van verbouwing, namelijk de ‘ingrijpende energetische renovatie’. Dit is volgens de ontworpen definitie ‘een renovatie waarbij de technische installaties om een specifiek binnenklimaat te realiseren worden vervangen en minstens 75% van de bestaande en nieuwe scheidingsconstructies die het beschermd volume omhullen en die grenzen aan de buitenomgeving worden geïsoleerd, voor zover het geen ontmanteling betreft’. In tegenstelling tot de gewone verbouwingen uit artikel 9.1.15 geldt er hier een E-peil eis. Het ontworpen artikel 9.1.28/1 houdt de mogelijkheid in voor de minister, bevoegd voor het energiebeleid, om, in afwijking van de eisen voor gewone verbouwingen, toch een verstrengde eis (namelijk het E-peil) op te leggen bij renovaties waarbij minder dan 75% van de bestaande en nieuwe scheidingsconstructies die het beschermd volume omhullen en die grenzen aan de buitenomgeving, worden geïsoleerd.

Het is immers steeds mogelijk dat een bouwheer wil gebruik maken van de regeling voor ingrijpende renovatie en een E-peil wil hebben (hier hangen immers ook consequenties op het vlak van subsidie en belastingvermindering aan vast), maar niet aan 75% komt. Het artikel houdt m.a.w. de delegatie in om het toepassingsgebied van artikel 9.1.17 uit te breiden door in bepaalde dossiers de drempel van 75% te verlagen. De procedure is op individuele leest geschoeid aangezien op grond van het artikel 9.1.30, §3 in de versie na de wijziging, de minister, na advies van het VEA, deze afwijking in individuele dossiers neemt.

Afdeling IV, waaronder het geplaatst wordt betreft ‘vrijstellingen en afwijkingen’. *In casu* betreft het een afwijking. Terwijl vrijstellingen steeds een soepelere regeling inhouden (men krijgt een volledige vrijstelling van een bepaalde eis), kunnen afwijkingen echter niet alleen een soepelere regeling inhouden, ze kunnen in theorie ook een verzwaring vormen. Om deze reden is afdeling IV van hoofdstuk I van titel IX van het Energiebesluit de correcte plaats om een dergelijke afwijkende regel in te voeren.”

Gelet op deze toelichting rijst de vraag of er wel rechtsgrond is voor artikel 20 van het ontwerp.

Eenzijds blijkt uit de uitleg van de gemachtigde dat de afwijking bedoeld in het ontworpen artikel 9.1.28/1 van het Energiebesluit is geconcipieerd als een individuele afwijking ten aanzien van de door de Vlaamse Regering, met toepassing van artikel 11.1.1 van het Energiedecreet, aangenomen EPB-eisen. De situatie die in de ontworpen bepaling aan de orde is, valt echter niet onder één van de categorieën waarvoor de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 11.1.4 van het Energiedecreet – zoals het wordt aangevuld bij artikel 9 van het ontwerp van decreet ‘houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de energieprestaties van gebouwen’ –³ een vrijstelling of afwijking kan toestaan.

³ Over dat ontwerp van decreet is tegelijk om advies verzocht en dat advies 54.299/3 is op 14 november 2013 verstrekt.

Anderzijds moet worden vastgesteld dat, aangezien het concept “ingrijpende energetische renovatie” niet uit artikel 11.1.1 van het Energiedecreet volgt en de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 11.1.1, § 1, derde lid, van het Energiedecreet een onderscheid mag maken tussen categorieën van gebouwen, het denkbaar is dat in het Energiebesluit een onderscheid wordt gemaakt tussen de renovatie van bestaande gebouwen waarbij minder dan, respectievelijk minstens 75% van de bestaande en nieuwe scheidingsconstructies die het beschermd volume omhullen en die grenzen aan de buitenomgeving, worden geïsoleerd. Dat is precies wat volgt uit het ontwerp: het bij artikel 13 van het ontwerp te wijzigen artikel 9.1.15 van het Energiebesluit bevat de EPB-eisen voor een gewone verbouwing, terwijl het bij artikel 15 van het ontwerp opnieuw opgenomen artikel 9.1.17 van het Energiebesluit betrekking heeft op een “ingrijpende energetische renovatie”, waarvoor andere EPB-eisen worden opgelegd.

Er dient echter te worden vastgesteld dat het ontworpen artikel 9.1.28/1 van het Energiebesluit niet voorziet in een derde categorie naast de gewone verbouwing en de “ingrijpende energetische renovatie”, waarvoor dan in het algemeen een bijzonder regime zou gelden (wat dus mogelijk zou zijn op grond van artikel 11.1.1 Energiedecreet), maar dat de ontworpen regeling wordt opgevat als een individuele afwijking die de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid volgens de procedure van het bij artikel 21 van het ontwerp te wijzigen artikel 9.1.30, § 3, van het Energiebesluit kan toekennen aan individuele aanvragers ten aanzien van de EPB-eisen van artikel 9.1.15 van het Energiebesluit voor de categorie van gewone verbouwingen. Artikel 9.1.30 van het Energiebesluit vindt echter geen rechtsgrond in artikel 11.1.1 van het Energiedecreet, maar in artikel 11.1.4 ervan, zodat aansluiting gevonden zou moeten kunnen worden bij een van de categorieën opgesomd in artikel 11.1.4, eerste lid, van het Energiedecreet.

Aangezien niet is aangetoond dat dit het geval is, lijkt er voor die bepaling geen plaats in het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. Gelet op wat *sub* 3 over de rechtsgrond is opgemerkt, zal het eerste lid van de aanhef dienovereenkomstig aangepast moeten worden.

6. Het zesde lid van de aanhef wordt beter als volgt geredigeerd:

“Gelet op de mededeling 2013/449/B aan de Europese Commissie, op 8 augustus 2013, met toepassing van artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij;”.⁴

Artikel 14/1

7. In een normatieve tekst dienen de opeenvolgende artikelen doorlopend genummerd te worden⁵, zodat artikel 14/1 en de erop volgende artikelen vernummerd dienen te worden.

Artikel 23

8. Artikel 23, van het ontwerp strekt ertoe een artikel 12.3.7 in het Energiebesluit in te voegen waarin een overgangregeling is opgenomen voor bepaalde dossiers. Voor die dossiers wordt afgeweken van de bepalingen opgenomen in respectievelijk bijlage V en bijlage VI bij het Energiebesluit. Die bijlagen dienen dus niet formeel te worden gewijzigd, al lijkt dat wel de strekking te zijn van artikel 23 van het ontwerp.

In plaats daarvan zou het ontworpen artikel 12.3.7 van het Energiebesluit zo moeten worden geredigeerd dat de bepalingen opgenomen in de bijlagen V en VI bij dat besluit ook gelden voor de bedoelde dossiers, waarna dient te worden aangegeven op welke punten van die regel wordt afgeweken (“met dien verstande dat ...”).⁶

Artikel 24

9. De inleidende zin van artikel 24 van het ontwerp moet als volgt worden geredigeerd:

“In bijlage V bij hetzelfde besluit, zoals vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013, worden de volgende wijzigingen aangebracht:”.

Het gaat immers om wijzigingen die worden aangebracht in de toekomstige versie van die bijlage.

⁴ *Beginnelen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, F 3-4-2. te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁵ *Ibid.*, nr. 53.

⁶ Omzendbrief VR/2009/4 van 17 juli 2009 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, nr. 143, 2°.

Artikel 30

10. Verschillende bepalingen van het ontwerp – in het bijzonder artikel 1, 7° en 8°, artikel 13, artikel 14, artikel 15 en artikel 24 – brengen wijzigingen aan in teksten die zelf nog niet in werking getreden zijn, omdat de datum van inwerkingtreding moet worden bepaald door de Vlaamse Regering en dit nog niet is gebeurd. Er zal over moeten worden gewaakt dat de datum van inwerkingtreding van die wijzigingsbepalingen afgestemd is op de inwerkingtreding van de bepalingen waarin de wijzigingen worden aangebracht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT