



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.856/3
van 5 februari 2014

avis 54.856/3
du 5 février 2014

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende wijziging
van Besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
5 maart 2009 tot vaststelling
van de procedure voor een
alternatieve
berekenningsmethode voor
nieuwe gebouwen'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale
du 5 mars 2009 déterminant la
procédure pour une méthode de
calcul alternative pour les
bâtiments neufs'

Op 19 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 februari 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende wijziging van Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 5 maart 2009 tot vaststelling van de procedure voor een alternatieve berekeningsmethode voor nieuwe gebouwen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Kaat LEUS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 februari 2014.

*

Le 19 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 20 février 2014, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 mars 2009 déterminant la procédure pour une méthode de calcul alternative pour les bâtiments neufs'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 21 janvier 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Kaat LEUS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 février 2014.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft een dubbele doelstelling. Vooreerst strekt het ertoe om het toepassingsgebied van de “gelijkwaardigheidsaanvraag” (de aanvraag van een erkenning waarbij het gebruik van een alternatieve berekeningsmethode in plaats van de geldende berekeningsmethode wordt toegestaan) als bedoeld bij artikel 2 *juncto* artikel 1, 6°, van het besluit van de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 5 maart 2009 ‘tot vaststelling van de procedure voor een alternatieve berekeningsmethode voor nieuwe gebouwen’, te verduidelijken. Voorts strekt het ontwerp ertoe om de berekeningsmethode voor de EPB-certificering met betrekking tot die aanvragen vast te stellen.

Wat de alternatieve berekeningsmethode betreft wordt onder meer beoogd een aantal vereenvoudigingen te realiseren. Zo zal niet meer worden verwezen naar de lijst van innovatieve bouwconcepten of -technologieën die het voorwerp van een gelijkwaardigheidsaanvraag kunnen uitmaken en wordt voorzien in een vrijstelling van het criterium van 8% van de totale energiebesparing van elke EPB-eenheid wanneer in de geldende berekeningsmethode expliciet naar gelijkwaardigheid wordt verwezen (ontworpen artikel 7, § 1, b) – artikel 5, 2°, van het ontwerp). Tevens wordt met het ontworpen artikel 9, § 3, c) (artikel 7, 3°, van het ontwerp) verduidelijkt dat de berekeningsmethode van de aanvrager zoveel mogelijk wordt gebaseerd op een geldende berekeningsmethode die op nieuwe EPB-eenheden van toepassing is. Het ontworpen artikel 9, § 3, b), strekt ertoe niet langer te verwijzen naar de berekeningsmethodes die door het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: het Instituut) erkend zijn (artikel 7, 2°, van het ontwerp).

Wat de EPB-certificeringsmethode betreft, worden enkele elementen ingevoegd die ertoe strekken de methode voor EPB-certificering aan dezelfde gelijkwaardigheidsprocedures te onderwerpen als de methode voor de EPB-werkzaamheden (te wijzigen artikel 13 – artikel 10 van het ontwerp).

Tot slot worden bepaalde begrippen vervangen om ze beter in overeenstemming te brengen met de begrippen die worden gehanteerd in de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ (hierna: Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing). Zo wordt “gebouw” vervangen door “EPB-eenheid” (artikelen 3 en 4 van het ontwerp).

3.1. In de aanhef van het ontwerp wordt ervoor rechtsgrond gezocht in artikel 5, § 2, van de ordonnantie van 7 juni 2007 ‘houdende de energieprestatie en het binnenklimaat van gebouwen’. Bij die bepaling wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de regering)

ertoe gemachtigd te beslissen dat voor gebouwen waarin gebruik is gemaakt van innovatieve bouwconcepten of -technologieën, een andere berekeningsmethode mag worden toegepast. In dat geval bepaalt de regering “de beginselen die op alternatieve berekeningsmethodes van toepassing zijn, alsook de categorieën van gebouwen die ze kunnen genieten”.

Op basis van die bepaling, die ook tot rechtsgrond strekte voor het te wijzigen besluit van 5 maart 2009, kan de Regering beslissen dat voor gebouwen waarin gebruik is gemaakt van innovatieve bouwconcepten of -technologieën, een andere berekeningsmethode wordt toegepast. In dit geval bepaalt de regering de beginselen die op de alternatieve berekeningsmethodes van toepassing zijn, alsook de categorieën van gebouwen waarop ze van toepassing kunnen zijn. Het komt de regering dan ook toe, zoals zij met het ontwerp beoogt te doen, de inhoudelijke of materiële bepalingen vast te stellen met het oog op de toepassing van alternatieve berekeningsmethodes voor die gevallen waarin de aanvrager van mening is dat de bestaande berekeningsmethodes niet volstaan om de impact van een bepaald innovatief concept te berekenen.

Evenwel, met het oog op het vaststellen van de procedurele bepalingen van de in te dienen gelijkwaardigheidsaanvragen, dient tevens een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de regering (artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ *juncto* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met artikel 5, § 2, van de ordonnantie van 7 juni 2007.

Wat, ten slotte, het te wijzigen artikel 14 (artikel 11 van het ontwerp) betreft, moet rechtsgrond worden gezocht in artikel 17, § 3, van de ordonnantie van 7 juni 2007. Het is immers met die bepaling dat de regering ermee wordt belast om de vorm en de inhoud van het EPB-certificaat (zoals de verplichting om in het EPB-certificaat de op basis van de alternatieve methode berekende waarde op te nemen en de vermelding dat deze waarde door het gelijkwaardigheidsprincipe is verkregen) te bepalen.

3.2. Er moet voorts nog worden opgemerkt dat het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing op een door de regering te bepalen datum de ordonnantie van 7 juni 2007 zal opheffen, waarop de bepalingen van boek 2 van het voormelde wetboek in werking zullen treden.¹

Artikel 2.2.2, § 2, van het voormelde wetboek bevat een equivalente bepaling voor artikel 5, § 2, van de ordonnantie van 7 juni 2007 dat het huidige besluit tot rechtsgrond strekt. Voormeld artikel 2.2.2, § 2, luidt als volgt:

“§ 2. De Regering kan bepalen dat EPB-eenheden die gebruik maken van concepten of bouwtechnologieën die niet in aanmerking worden genomen door de methodes die de Regering krachtens paragraaf één heeft vastgelegd, een alternatieve berekeningsmethode mogen toepassen. De Regering bepaalt de principes die aan de basis liggen van de alternatieve berekeningsmethodes en de categorieën van EPB-eenheden die ze kunnen genieten.”

¹ Artikel 4.2.2 *juncto* artikel 4.4.1 van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing.

Er dient dan ook te worden opgemerkt dat in de mate dat het huidige ontwerp ertoe strekt de terminologie gehanteerd in het besluit van 5 maart 2009 af te stemmen op de terminologie van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, er veeleer rechtsgrond moet worden gezocht in dat wetboek, wat echter enkel kan indien de relevante bepalingen ervan in werking zijn getreden, wat vooralsnog niet het geval is. Dat klemmt des te meer omdat de begripsomschrijving van “EPB-eenheid” in artikel 2.1.1, 2°, van het voormelde wetboek niet identiek is aan die van “gebouw” in artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 7 juni 2007.

Het toekomstige equivalent van het *sub* 3.1 vermelde artikel 17, § 3, van de ordonnantie van 7 juni 2007 wordt geboden door artikel 2.2.12, § 3, van het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing.

VORMVEREISTEN

4. Over het ontwerp moet het advies van de Inspectie van Financiën worden ingewonnen. De stellers van het ontwerp zullen daarop toezien en, vervolgens, in de aanhef hiervan melding maken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5.1. De Nederlandse tekst van het ontwerp verdient een grondig nazicht in het bijzonder, maar daartoe niet beperkt, om de vele taalfouten, onder meer met betrekking tot het geslacht van de woorden, te corrigeren.

5.2. Het ontwerp strekt tot de uitvoering aan richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 ‘betreffende de energieprestatie van gebouwen’. Dat moet tot uiting worden gebracht in het ontwerp.²

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. De aanhef dient te worden aangepast aan de opmerkingen over de rechtsgrond vermeld *sub* 3.1 en 3.2.

7. Het advies van de Raad voor het Leefmilieu *voor* (niet: *van*) het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dateert van 14 november 2013.

² Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen 94 tot 94.2 en formule F 4.1.2.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Het advies van de Economische en Sociale Raad voor (niet: van) het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dateert van 21 november 2013.

Het huidige derde en vierde lid van de aanhef dienen met deze data te worden aangevuld.

Artikel 6

8. In de Nederlandse tekst, die overigens zoals *sub* 5.1 is opgemerkt, in zijn geheel aan een bijkomend onderzoek dient te worden onderworpen, moet in artikel 6 in ieder geval het woord “overdragen” worden vervangen door het woord “overdrager”.

Artikel 8

9. In artikel 8 van het ontwerp dient de verwijzing naar “artikel 10” te worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 10, § 1,”.

Artikel 9

10. In artikel 9 van het ontwerp dient de verwijzing naar “artikel 12” te worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 12, § 1,”

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis poursuit un double objectif. Il tend tout d'abord à préciser le champ d'application de la « demande d'équivalence » (la demande de reconnaissance qui autorise l'utilisation d'une méthode de calcul alternative à la place de la méthode de calcul en vigueur) visée à l'article 2 combiné avec l'article 1^{er}, 6°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 mars 2009 'déterminant la procédure pour une méthode de calcul alternative pour les bâtiments neufs'. Il vise en outre à fixer la méthode de calcul de la certification PEB relative à ces demandes.

Il tend entre autres à apporter quelques simplifications dans la méthode de calcul alternative. Ainsi, il ne sera plus fait référence à la liste des concepts et technologies de construction novateurs qui peuvent faire l'objet d'une demande d'équivalence et une dispense de l'application du critère de 8 % de l'économie d'énergie totale de chaque unité PEB est prévue s'il est explicitement fait mention de l'équivalence dans la méthode de calcul en vigueur (article 7, § 1^{er}, b), en projet – article 5, 2°, du projet). L'article 9, § 3, c), en projet (article 7, 3°, du projet) précise en outre que la méthode de calcul du demandeur est basée autant que possible sur une méthode de calcul en vigueur applicable aux unités PEB neuves. L'article 9, § 3, b), en projet, ne vise plus à renvoyer aux méthodes de calcul reconnues par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (ci-après : l'Institut) (article 7, 2°, du projet).

En ce qui concerne la méthode de certification PEB, il est inséré quelques éléments visant à soumettre cette méthode aux mêmes procédures d'équivalence que la méthode pour les travaux PEB (article 13 à modifier – article 10 du projet).

Enfin, certaines notions sont remplacées afin de mieux les accorder à celles utilisées dans l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'énergie' (ci-après : le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'énergie). C'est ainsi que la notion de « bâtiment » est remplacée par celle d'« unité PEB » (articles 3 et 4 du projet).

3.1. Selon le préambule du projet, le fondement juridique de celui-ci est recherché à l'article 5, § 2, de l'ordonnance du 7 juin 2007 'relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments'. Cette disposition habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le gouvernement) à déterminer qu'une méthode de calcul alternative peut être appliquée pour des bâtiments qui font usage de concepts ou technologies de construction novateurs. Dans ce cas, le gouvernement détermine « les principes qui régissent les méthodes de calcul alternatives et les catégories de bâtiments pouvant en bénéficier ».

Sur la base de cette disposition, qui a également procuré un fondement juridique à l'arrêté du 5 mars 2009 à modifier, le gouvernement peut décider qu'une autre méthode de calcul soit appliquée aux bâtiments qui font usage de concepts ou technologies de construction novateurs. Dans ce cas, le gouvernement détermine les principes qui régissent les méthodes de calcul alternatives ainsi que les catégories de bâtiments auxquels elles peuvent s'appliquer. Il lui appartient dès lors, ainsi qu'il entend le faire dans le projet, de fixer les dispositions matérielles ou de fond en vue de l'application des méthodes de calcul alternatives dans les cas où le demandeur estime que les méthodes de calcul existantes ne sont pas suffisantes pour évaluer l'incidence d'un concept novateur déterminé.

Toutefois, pour fixer les règles de procédure relatives aux demandes d'équivalence à introduire, il faut également recourir au pouvoir général d'exécution du gouvernement (article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'), lu en combinaison avec l'article 5, § 2, de l'ordonnance du 7 juin 2007.

Enfin, en ce qui concerne l'article 14 à modifier (article 11 du projet) le fondement juridique doit être recherché à l'article 17, § 3, de l'ordonnance du 7 juin 2007. C'est en effet cette disposition qui charge le gouvernement de préciser la forme et le contenu du certificat PEB (comme l'obligation d'inscrire dans le certificat PEB la valeur calculée à l'aide de la méthode alternative et la mention que cette valeur a été obtenue par l'application du principe d'équivalence).

3.2. On notera par ailleurs que le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'énergie abrogera l'ordonnance du 7 juin 2007 à une date à fixer par le gouvernement et à laquelle les dispositions du livre 2 du code précité entreront en vigueur ¹.

L'article 2.2.2, § 2, du code précité contient une disposition équivalente à l'article 5, § 2, de l'ordonnance du 7 juin 2007 qui procure un fondement juridique à l'arrêté actuel. L'article 2.2.2, § 2, susmentionné s'énonce comme suit :

« § 2. Le Gouvernement peut déterminer que des unités PEB qui font usage de concepts ou de technologies de construction, qui ne sont pas pris en considération par les méthodes fixées par le Gouvernement en vertu du paragraphe premier, peuvent appliquer une méthode de calcul alternative. Le Gouvernement détermine les principes qui régissent les méthodes de calcul alternatives et les catégories d'unités PEB pouvant en bénéficier ».

Dès lors, on observera que dans la mesure où le projet actuel vise à aligner la terminologie utilisée dans l'arrêté du 5 mars 2009 sur celle qui est utilisée dans le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'énergie, c'est plutôt dans ce code qu'il faut rechercher son fondement juridique, ce qui n'est toutefois possible que si les dispositions pertinentes de ce code sont entrées en vigueur, alors que ce n'est pas encore le cas pour l'heure. Cette observation s'impose d'autant plus que la définition de la notion d' « unité PEB » donnée à l'article 2.1.1, 2°, du code précité n'est pas identique à celle de la notion de « bâtiment » énoncée à l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 7 juin 2007.

¹ L'article 4.2.2 combiné avec l'article 4.4.1 du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'énergie.

L'article 2.2.12, § 3, du Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'énergie deviendra l'équivalent de l'article 17, § 3, de l'ordonnance du 7 juin 2007 mentionné au point 3.1.

FORMALITÉS

4. Il y a lieu de recueillir l'avis de l'Inspection des Finances concernant le projet. Les auteurs du projet y veilleront et en feront ensuite mention dans le préambule.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GENERALE

5.1. Il s'impose de réexaminer de manière approfondie le texte néerlandais du projet, plus particulièrement - mais pas uniquement - en vue de corriger les nombreuses incorrections du point de vue de la langue, entre autres en ce qui concerne le genre des mots.

5.2. Le projet a pour objet la mise en œuvre de la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 'sur la performance énergétique des bâtiments'. Il faut le mentionner dans le préambule du projet ².

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

6. On adaptera le préambule au regard des observations relatives au fondement juridique formulées aux points 3.1 et 3.2.

7. L'avis du Conseil de l'environnement *pour* (et non : de) la Région de Bruxelles-Capitale date du 14 novembre 2013.

L'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale date du 21 novembre 2013.

Ces dates seront ajoutées aux troisième et quatrième alinéas actuels du préambule.

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations 94 à 94.2 et formule F 4.1.2.1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 6

8. Dans le texte néerlandais qui, ainsi qu'il a du reste été observé au point 5.1, doit être réexaminé dans son intégralité, on remplacera en tout cas le mot « overdragen » par le mot « overdrager » à l'article 6.

Article 8

9. À l'article 8 du projet, on remplacera la référence à l'« article 10 » par une référence à l'« article 10, § 1^{er}, ».

Article 9

10. À l'article 9 du projet, on remplacera la référence à l'« article 12 » par une référence à l'« article 12, § 1^{er}, ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT