



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 55.890/3
van 25 april 2014

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, het ministerieel besluit van 11 januari 2008 houdende het vaststellen van nadere regels met betrekking tot het invoeren van de haalbaarheidsstudie voor alternatieve energiesystemen 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’

Op 28 maart 2014 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, het ministerieel besluit van 11 januari 2008 houdende het vaststellen van nadere regels met betrekking tot het invoeren van de haalbaarheidsstudie voor alternatieve energiesystemen 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 17 april 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 april 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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt er in de eerste plaats toe het ministerieel besluit van 13 januari 2006 ‘betreffende de vorm en inhoud van de startverklaring’, te wijzigen. Met artikel 1 van het ontwerp wordt beoogd artikel 1 van dat ministerieel besluit met de verschillende onderdelen van de startverklaring, te vervangen. Bij artikel 2 van het ontwerp worden twee leden in artikel 2 van datzelfde besluit ingevoegd over het gebruik van de relevante software voor de opmaak en het indienen van de elektronische versie van de startverklaring. Artikel 3 van het ontwerp strekt er nog toe de bijlage van hetzelfde ministerieel besluit met de eigenlijke startverklaring te vervangen door het model in bijlage 1 bij het ontwerp.

2.2. In de tweede plaats strekt het ontwerp tot wijziging of vervanging van verschillende 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’ (artikelen 4 tot 11).

2.3. Ten derde strekt artikel 12 van het ontwerp ertoe een correctie aan te brengen in bijlage 1 bij het ministerieel besluit van 11 januari 2008 ‘houdende het vaststellen van nadere regels met betrekking tot het invoeren van de haalbaarheidsstudie voor alternatieve energiesystemen’.

2.4. Ten slotte wordt beoogd wijzigingen aan te brengen aan 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’, meer bepaald met betrekking tot de systemen voor externe warmtelevering. Artikel 13 van het ontwerp strekt tot invoeging van een definitie van “externe warmtelevering” in artikel 1 van laatst vermeld ministerieel besluit, artikel 14 ervan tot invoering van een nieuwe aanvraagprocedure in datzelfde besluit en artikel 16 strekt ertoe een overgangsregeling uit te werken. Daarnaast strekt artikel 15 van het ontwerp ertoe te voorzien in de mogelijkheid tot subdelegatie aan de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid (hierna: de minister).

2.5. Met artikel 17 van het ontwerp wordt beoogd het te nemen besluit in werking te doen treden op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, behoudens artikel 3, dat voor het eerst van toepassing is op dossiers waarvan de startverklaring wordt ingediend vanaf 1 augustus 2014, en de artikelen 4 tot 8, die voor het eerst van toepassing zijn op dossiers waarvan de EPB-aangiftes worden ingediend vanaf 1 augustus 2014 en, ten slotte, artikel 11, dat van toepassing wordt voor luchtdichtheidstesten uitgevoerd vanaf 1 januari 2015.

3.1. Luidens de aanhef van het ontwerpbesluit wordt ervoor directe rechtsgrond gezocht in de artikelen 9.1.29, 9.1.30, § 4, 9.1.31 en bijlage V van het besluit van de Vlaamse

Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’ (hierna: Energiebesluit).

3.1.1. Artikel 9.1.29 van het Energiebesluit, gelezen in samenhang met artikel 9.1.30, § 4, ervan, vormt de rechtsgrond voor het instellen van een systeem van aanvragen voor afwijkingen voor innovatieve bouwsystemen, zodat het inderdaad rechtsgrond biedt voor hoofdstuk IV van het ontwerp (artikelen 13 tot 16).

3.1.2. Artikel 9.1.31 van datzelfde Energiebesluit biedt rechtsgrond voor de bepalingen over de vorm, de inhoud en de wijze van indiening van de startverklaring (hoofdstuk I van het ontwerp – artikelen 1 tot 3), de EPB-aangifte (artikelen 5 tot 8) en de EPB-haalbaarheidsstudie (artikel 12 van het ontwerp)

Voor artikel 8 van het ontwerp moet daar echter ook artikel 9.2.11, § 2, van het Energiebesluit aan worden toegevoegd. Er kan met de opmerking van de gemachtigde worden ingestemd dat “[a]angezien het energieprestatiecertificaat bij de bouw een bijlage vormt bij de EPB-aangifte (...) de directe rechtsgrond te zoeken [is] in beide bepalingen. Artikel 9.1.31 Energiebesluit regelt immers de wijze van indienen en de vorm en inhoud van de EPB-aangifte, artikel 9.2.11 Energiebesluit de vorm en inhoud van het energieprestatiecertificaat bij de bouw.”

Voor artikel 12 van het ontwerp moet naast artikel 9.1.31 van het Energiebesluit ook een beroep worden gedaan op artikel 9.1.14 van datzelfde besluit, dat immers eveneens delegaties aan de minister geeft voor zowel de inhoud (eerste lid) als de wijze van indiening (laatste lid) van de haalbaarheidsstudie.

3.1.3. Luidens de aanhef van het ontwerpbesluit zou bijlage V van het Energiebesluit de rechtsgrond moeten vormen voor de artikelen 4, 9, 10 en 11 van het ontwerp.

3.1.3.1. Uit het advies van het Vlaams Energieagentschap dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, blijkt evenwel dat de rechtsgrond voor artikel 9 van het ontwerp te vinden zou zijn in artikel 9.1.17, § 4, en voetnoot 12 van bijlage VII van het Energiebesluit. Hetzelfde geldt voor artikel 11 van het ontwerp (en dus bij uitbreiding ook voor artikel 4 ervan).

3.1.3.2. Om verduidelijking gevraagd, geeft de gemachtigde aan dat de rechtsgrond voor de artikelen 9, 10 en 11 gevonden wordt in de volgende bepalingen van het Energiebesluit:

“- Artikel 9: Art. 9.1.17, § 4 + Voetnoot 12 van bijlage VII

- Artikel 10: Art. 9.1.17, § 4 + punt 7.8.3 van bijlage V + punt 5.5.2.1 van bijlage VI

- Artikel 11: Art. 9.1.17, § 4 + punt 3 van bijlage IX + punt 7.15 en 7.16 van bijlage X”.

3.1.3.3. Er moet daarbij in de eerste plaats worden opgemerkt dat het volgens de gemachtigde gaat om artikel 9.1.17, § 4, van het Energiebesluit, zoals dat werd aangevuld bij artikel 3 van het nog niet in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een erkenningsregeling voor verslaggevers en van een vrijstelling

voor bepaalde gebouwen van landbouwbedrijven'.¹ Bij dat laatste besluit wordt bovendien ook voetnoot 12 van bijlage VII, punt 3, van bijlage IX gewijzigd en bijlage X van het Energiebesluit vervangen.

Wat artikel 9.1.17, § 4, van het Energiebesluit betreft, blijkt dat het nieuwe tweede lid ervan enkel van belang is voor artikel 9 van het ontwerp. De artikelen 10 en 11 vinden rechtsgrond in artikel 9.1.17, § 4, eerste lid, van het Energiebesluit.

Wat bijlage X bij het Energiebesluit betreft, dient te worden vastgesteld dat de versie van bijlage X zoals vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014, na, maar niet omwille van, advies 55.564/3 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State,² nog werd gewijzigd en nu ook een punt 7.16 bevat.

3.2. Luidens de aanhef van het ontwerpbesluit wordt de onderliggende rechtsgrond voor de hiervoor genoemde bepalingen van het Energiebesluit gezocht in de artikelen 11.1.1, § 1, 11.1.5, 11.1.13 en 11.2.1, § 1, derde lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009. Ook dat blijkt niet te volstaan.

Artikel 11.1.1, § 1, van het Energiedecreet is weliswaar de algemene rechtsgrond voor het vaststellen van EPB-eisen. Het is evenwel gebruikelijk om die bepaling samen te vermelden met de meer specifieke rechtsgrond biedende bepalingen.

Artikel 11.1.5, eerste lid, van het Energiedecreet is de rechtsgrond voor de algemene berekeningswijzen, die onder meer aan de orde zijn in de artikelen 9, 10 en 11 van het ontwerp. Artikel 11.1.5, tweede lid, van het Energiedecreet is de rechtsgrond voor de alternatieve berekeningswijzen voor innovatieve bouwsystemen, en dus de rechtsgrond voor de artikelen 9.1.29 en 9.1.30, § 4, van het Energiebesluit.

Artikel 11.1.13 van het Energiedecreet is de onderliggende rechtsgrond voor artikel 9.1.31 van het Energiebesluit.

Voor artikel 8 van het ontwerpbesluit moet bovendien ook bijkomend worden verwezen naar artikel 11.2.1, § 1, derde lid, van het Energiedecreet, waarbij de Vlaamse Regering ertoe wordt gemachtigd om de berekeningsmethode, de verdere inhoud en de vorm van het energieprestatiecertificaat te bepalen, zodat het op zijn beurt rechtsgrond biedt voor artikel 9.2.11, § 2, van het Energiebesluit.

Ten slotte moet ook worden verwezen naar artikel 11.1.2, tweede lid, van het Energiedecreet, als bijkomende rechtsgrond voor de bepalingen over de haalbaarheidsstudie bedoeld in de artikelen 9.1.14 en 9.1.31 van het Energiebesluit.

¹ Artikel 3 van het besluit van 4 april 2014 zal in werking treden op de tiende dag na bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. De gemachtigde merkt dan ook terecht op: "Het spreekt voor zich dat het MB dan ook enkel kan worden definitief aangenomen na de inwerkingtreding van deze bepalingen."

² Adv.RvS 55.564/3 van 31 maart 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 'houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een erkenningsregeling voor verslaggevers en van een vrijstelling voor bepaalde gebouwen van landbouwbedrijven'.

3.3. Het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’, dat in het huidige tweede lid van de aanhef wordt vermeld, sluit uitdrukkelijk de bevoegdheid om reglementaire besluiten te nemen uit van de algemene delegaties aan de ministers,³ en kan dus niet als rechtsgrond dienen voor dit ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. De aanhef van het ontwerpbesluit dient te worden aangepast aan hetgeen *sub* 3.1 tot 3.3 is opgemerkt wat de rechtsgrond ervoor betreft.

4.2. Het is weinig zinvol om de wetsgeschiedenis van het Energiedecreet en het Energiebesluit in zijn algemeenheid te vermelden. Wel is het belangrijk om de wetsgeschiedenis te vermelden van de ingeroepen bepalingen, te meer daar in de aanhef nog geen spoor te vinden is van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014, waarbij nochtans verschillende rechtsgrond biedende bepalingen zijn gewijzigd.

Artikel 17

4.3. De beoogde inwerkingtreding op de datum van bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad, die afwijkt van de gemeenrechtelijke regeling, dreigt de rechtsonderhorige een belangrijke bescherming te ontnemen omdat hij zich niet kan voorbereiden op de nieuwe regelgeving, zodat die bepaling slechts doorgang kan vinden indien daarvoor een gegronde verantwoording kan worden aangevoerd.

³ Artikel 7, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 luidt: ‘De delegatie, toegestaan bij artikel 6, omvat niet: 1° het nemen van reglementaire besluiten (...)’.

Bijlage VI

4.4. In de ontworpen bijlage 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’ (bijlage 7 bij het ontwerp- artikel 10 van het ontwerp), dienen de kruisverwijzingen die met “§Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.,” (zie bijvoorbeeld 3.5.2 van die bijlage) worden aangegeven, te worden gecorrigeerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS