



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.281/3
van 9 november 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende
wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat
betreft aanpassingen aan diverse bepalingen inzake de
energieprestatieregelgeving'

Op 9 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie 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 aanpassingen aan diverse bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 november 2015. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 november 2015.

*

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 strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’ (hierna: het Energiebesluit), en van bijlagen bij dat besluit, die de energieprestatie van gebouwen regelen. Inzonderheid wordt een E-peileis ingevoerd voor alle gebouwen met een niet-residentiële bestemming en wordt de mogelijkheid uitgebreid om externe warmteleveringsprojecten mee in rekening te brengen bij het berekenen van de energieprestatie en van het aandeel hernieuwbare energie.

Hoofdstuk I van het ontwerp bevat definities voor de begrippen “externe warmtelevering” en “vernieuwd constructieonderdeel” (artikel 1). Hoofdstuk II strekt tot wijziging van de artikelen 8.6.1, § 3, en 8.6.3 van het Energiebesluit ten einde de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid (hierna de minister) te machtigen om de erkenningsvoorwaarden waaraan een opleidingsinstelling moet voldoen en de termijnen waarin het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaams Energieagentschap (hierna het Vlaams Energieagentschap) een erkenningsaanvraag of een gemelde wijziging moet behandelen en waarin het kan beslissen of de erkenning wordt opgeschort, nader te regelen. De minister wordt tevens gemachtigd om de gegevensoverdracht door de opleidingsinstellingen aan het Vlaams Energieagentschap en de bijkomende verplichtingen of sancties voor lesgevers van een erkende opleidingsinstelling die ook optreden als verslaggever, te regelen (artikelen 2 en 3). In hoofdstuk III worden nieuwe EPB-eisen bij nieuwbouw, renovatie of functiewijziging bepaald, wordt het gebruik van een systeem van externe warmtelevering als hernieuwbare energiebron geregeld, en wordt de minister gemachtigd om, enerzijds, de gegevens te bepalen die in de energieprestatiedatabank moeten worden opgenomen en, anderzijds, kwaliteitseisen en kwaliteitscontroles op te leggen aan aannemers en verslaggevers (artikelen 4 tot 18). Hoofdstuk IV voorziet in een overgangsregeling voor dossiers waarvan op 31 maart 2016 de gebouwen al in gebruik zijn, maar waarvoor nog geen EPB-aangifte is ingediend, of waarvan de werken zijn gestart, maar de gebouwen nog niet in gebruik zijn genomen (artikel 19). Hoofdstuk V strekt tot wijziging of vervanging van bijlagen bij het Energiebesluit (artikelen 20 tot 25). Hoofdstuk VI bevat de slotbepalingen, waaronder de bepaling die ertoe strekt de inwerkingtreding van de ontworpen bepalingen te regelen, en te bepalen op welke dossiers die bepalingen voor het eerst van toepassing zijn (artikel 26).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in het eerste lid van de aanhef ervan vermeldde artikelen 10.1.3, § 1, 11.1.1, 11.1.5 en 11.1.14, § 2, van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: het Energiedecreet).

3.1. Bij de volgende bepalingen van het ontwerp moeten evenwel opmerkingen worden gemaakt wat de rechtsgrond betreft.

3.2.1. Het ontworpen artikel 8.6.3, eerste en zesde lid, van het Energiebesluit (artikel 3, 1° en 3°, van het ontwerp), waarbij de minister wordt gemachtigd om de voorwaarden vast te leggen waaraan de verslaggever moet voldoen en om in afwijkingen van die voorwaarden te voorzien, vindt rechtsgrond in artikel 10.1.3, § 1, van het Energiedecreet. Luidens die bepaling kan de Vlaamse Regering voorwaarden vastleggen waaraan kandidaat-verslaggevers en verslaggevers moeten voldoen.

Het ontworpen artikel 8.6.1, § 3, eerste, derde en vierde lid, van het Energiebesluit (artikel 2 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 8.6.3, tweede, vierde en vijfde lid, van datzelfde besluit (artikel 3, 2° en 3°, van het ontwerp), daarentegen, hebben betrekking, niet op de verslaggevers, maar op de opleidingsinstellingen. Onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt vermeld wat de lesgevers betreft (opmerking 3.2.2), vinden die bepalingen rechtsgrond in artikel 10.1.4, tweede lid, van het Energiedecreet, luidens welke bepaling de Vlaamse Regering de procedure voor de erkenning van de opleidingsinstellingen, de procedure en de voorwaarden voor de schorsing en de intrekking van die erkenning, evenals kwaliteitseisen kan vastleggen en de instantie aanwijst die belast is met de controle op hun werkzaamheden.

3.2.2. Luidens de ontworpen artikelen 8.6.1, § 3, eerste lid, en 8.6.3, tweede lid, van het Energiebesluit (artikelen 2, 1°, en 3, 2°, van het ontwerp) kan de minister “bijkomende verplichtingen of sancties opleggen aan lesgevers van een erkende opleidingsinstelling die ook optreden als verslaggever, en bij wie het Vlaams Energieagentschap onbekwaamheid of niet-waarheidsgetrouwe rapporteringen vaststelt. Het Vlaams Energieagentschap kan die lesgevers verplichten om deel te nemen aan en te slagen voor het centrale examen, vermeld in artikel 8.7.1. Vanaf de betekening van die beslissing totdat ze slagen voor dat centrale examen, mogen de lesgevers hun taak als lesgever in de opleiding tot verslaggever in de erkende opleidingsinstelling niet uitvoeren”.

Ofschoon de ontworpen bepalingen betrekking hebben op “lesgevers (...) die ook optreden als verslaggever”, wordt ermee niet beoogd de voorwaarden te bepalen waaraan verslaggevers moeten voldoen, en kunnen ze geen rechtsgrond vinden in het voormelde artikel 10.1.3, § 1, van het Energiedecreet. De bijkomende verplichtingen of sancties die de minister kan opleggen, treffen de betrokkenen immers niet in hun hoedanigheid van verslaggever, maar in die van lesgever. Het is ook in die hoedanigheid dat ze verplicht worden om deel te nemen aan en te slagen voor het centrale examen en dat ze hun taak als lesgever niet mogen uitvoeren.

Er kan ook geen beroep worden gedaan op artikel 10.1.4 van het Energiedecreet. Die bepaling biedt de Vlaamse Regering de mogelijkheid om voorwaarden en kwaliteitseisen op te leggen aan de opleidingsinstellingen, doch niet aan de lesgevers als zodanig.

De naleving van de beslissing waarbij het Vlaams Energieagentschap een lesgever verplicht om deel te nemen aan en te slagen voor het centrale examen, zou eventueel kunnen worden geformuleerd als een verplichting ten aanzien van de opleidingsinstellingen, door te bepalen dat zij de betrokken lesgever niet mogen tewerkstellen in de opleiding tot verslaggever tot hij slaagt voor het centrale examen.¹

Het voorgaande gaat evenwel niet op wat de machtiging aan de minister betreft om “bijkomende verplichtingen of sancties” op te leggen aan lesgevers die ook optreden als verslaggever. Daargelaten het gegeven dat het bepalen van “bijkomende verplichtingen of sancties” voor lesgevers niet als een regeling van aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard kan worden beschouwd die aan de minister kan worden overgelaten, blijkt niet uit de ontworpen bepalingen dat die verplichtingen of sancties op enige wijze verband moeten houden met de taak van lesgever. Het gaat om een sanctieregeling waarvoor er een uitdrukkelijke rechtsgrond dient te zijn in een decretale bepaling. De in artikel 10.1.4 van het Energiedecreet bepaalde machtiging aan de Vlaamse Regering om voorwaarden en kwaliteitseisen op te leggen aan de opleidingsinstellingen, volstaat derhalve niet.

3.3. De hoofdstukken III en IV van het ontwerp vinden in beginsel rechtsgrond in artikel 11.1.1 van het Energiedecreet. Luidens die bepaling bepaalt de Vlaamse Regering de EPB-eisen waaraan nieuwe en bestaande gebouwen moeten voldoen. Evenwel dient het volgende te worden opgemerkt wat betreft de artikelen 8, 9 en 12 tot 19 van het ontwerp.

3.3.1. De artikelen 8 en 9 van het ontwerp strekken tot wijziging van de artikelen 9.1.12/2 en 9.1.12/3 van het Energiebesluit, die de hoeveelheid energie bepalen die gebouwen uit hernieuwbare energiebronnen moeten halen.

Zoals de gemachtigde heeft erkend, vinden deze bepalingen rechtsgrond in artikel 11.1.3 van het Energiedecreet, krachtens hetwelk de Vlaamse Regering bij het bepalen van de EPB-eisen voor nieuwe gebouwen en bestaande gebouwen die ingrijpend worden gerenoveerd, kan vastleggen dat een minimumniveau van energie uit hernieuwbare energiebronnen moet worden gehaald.

3.3.2. Het ontworpen artikel 9.1.25 van het Energiebesluit (artikel 12 van het ontwerp) voorziet in afwijkingen van de EPB-eisen bepaald in artikel 9.1.16 van hetzelfde besluit voor functiewijzigingen van gebouwen opgenomen in de inventaris van het bouwkundige erfgoed. Die bepaling vindt rechtsgrond in artikel 11.1.4, eerste lid, 1°, van het Energiedecreet, dat bepaalt dat de Vlaamse Regering afwijkingen kan toestaan op de door haar vastgestelde EPB-eisen voor, onder meer, gebouwen die opgenomen zijn in de inventaris van het bouwkundige erfgoed voor zover de toepassing van bepaalde EPB-eisen hun karakter of aanzicht op onaanvaardbare wijze zou veranderen.

¹ Thans richten de ontworpen bepalingen zich tot “de lesgevers”, die “hun taak in de opleiding tot verslaggever in de erkende opleidingsinstelling niet [mogen] uitvoeren”.

3.3.3. Telkens het tweede lid van de ontworpen artikelen 9.1.27, § 1, en 9.1.28, § 1, van het Energiebesluit (artikelen 13 en 14 van het ontwerp) strekken ertoe om nieuw op te richten gebouwen en gebouwen die ingrijpend energetisch worden gerenoveerd, uit te sluiten van de in het eerste lid van die bepalingen vermelde mogelijkheid om voor bestaande en nieuwe gebouwen die om technische, functionele of economische redenen de EPB-eisen niet kunnen behalen, vrijstellingen of afwijkingen toe te staan van de EPB-eisen vermeld in hoofdstuk I van titel IX van het Energiebesluit.

Aangezien de ontworpen bepalingen in een afwijking voorzien van hetgeen is bepaald voor bestaande en nieuwe gebouwen die om technische, functionele of economische redenen de EPB-eisen niet kunnen behalen, vinden ze rechtsgrond in het voormelde artikel 11.1.1 van het Energiedecreet, in samenhang gelezen met artikel 11.1.4, eerste lid, 4°, van datzelfde decreet. Luidens die laatste bepaling kan de Vlaamse Regering vrijstellingen of afwijkingen toestaan op de door haar vastgestelde EPB-eisen als het behalen van de EPB-eisen bij bestaande gebouwen en bij nieuwe gebouwen technisch, functioneel of economisch niet haalbaar is.

3.3.4. Volgens de gemachtigde vindt het ontworpen artikel 9.1.29/1, eerste en tweede lid, van het Energiebesluit (artikel 15 van het ontwerp), naast in artikel 11.1.1 van het Energiedecreet ook rechtsgrond in de artikelen 11.1.4, eerste lid, 4°, en 11.1.5 van het Energiedecreet. Het ontworpen artikel 9.1.29/1, eerste en tweede lid, van het Energiebesluit voorziet evenwel niet in een afwijking van EPB-eisen die technisch, functioneel of economisch niet haalbaar zijn, zodat die bepaling geen rechtsgrond kan vinden in artikel 11.1.4, eerste lid, 4°, van het Energiedecreet. De ontworpen bepaling voorziet daarentegen in de mogelijkheid om voor een systeem van externe warmtelevering waarvoor de minister het aandeel van de productie uit hernieuwbare bronnen niet in detail heeft bepaald, af te wijken van de waarde bij ontstentenis, die luidens de ontworpen artikelen 9.1.12/2, tweede lid, en 9.1.12/3, § 1, derde lid, van het Energiebesluit 0% is. Vermits zodoende wordt bepaald of voldaan wordt aan de vereisten inzake het minimumaandeel hernieuwbare energie, vindt die bepaling veeleer rechtsgrond in het in opmerking 3.3.1 vermelde artikel 11.1.3 van het Energiedecreet.

Het ontworpen artikel 9.1.29/1, tweede lid, tweede zin, van het Energiebesluit bepaalt welke documenten moeten worden voorgelegd bij de EPB-aangifte van een gebouw waarop de in artikel 9.1.29/1, eerste lid, vermelde afwijking van toepassing is. Voor die bepaling moet ook rechtsgrond worden gezocht in artikel 11.1.13, eerste zin, van het Energiedecreet, luidens welke bepaling de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt tot vaststelling van de vorm en de inhoud van, onder meer, de EPB-aangifte.

Het derde lid van het ontworpen artikel 9.1.29/1, derde lid, van het Energiebesluit bepaalt dat de minister nadere regels kan vastleggen voor de uitvoering en de controle van de in het eerste en het tweede lid van die bepaling vermelde maatregel. Voor die bepaling kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering,² gelezen in samenhang met de artikelen 11.1.1, § 1, 11.1.5, tweede lid, en 13.1.1 van het Energiedecreet.

3.3.5. Artikel 9.1.30, § 4, van het Energiebesluit, tot wijziging waarvan artikel 16, 2°, van het ontwerp strekt, bepaalt dat de minister algemene vrijstellingen en afwijkingen kan

² Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

bepalen. Voor de wijziging van die bepaling kan een rechtsgrond worden gevonden in het voormelde artikel 11.1.4 van het Energiedecreet, dat bepaalt dat de Vlaamse Regering vrijstellingen en afwijkingen kan toestaan op de door haar bepaalde EPB-eisen.

Het voorgaande geldt evenwel niet voor het ontworpen artikel 9.1.30, § 2, tweede lid, van het Energiebesluit (artikel 16, 1°, van het ontwerp). Die bepaling voorziet niet in een vrijstelling of afwijking op EPB-eisen, maar regelt de procedure voor de aanvraag van een afwijking vermeld in het ontworpen artikel 9.1.29/1 van het Energiebesluit. Voor die bepaling kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 11.1.13, tweede zin, van het Energiedecreet, dat bepaalt dat de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt voor het indienen van de startverklaring, de haalbaarheidsstudie en de EPB-aangifte. De aanvraag van een afwijking vermeld in het ontworpen artikel 9.1.29/1 van het Energiebesluit valt weliswaar niet samen met de startverklaring, de haalbaarheidsstudie of de EPB-aangifte, zodat artikel 11.1.13 van het Energiedecreet niet zou volstaan als rechtsgrond, maar houdt daar voldoende mee verband.

3.3.6. Artikel 9.1.32, § 1, van het Energiebesluit, tot wijziging waarvan artikel 17, 1°, van het ontwerp strekt, betreft de gegevens die door de gemeente in de energieprestatiedatabank moeten worden opgenomen. De ontworpen wijziging van die bepaling vindt rechtsgrond in artikel 11.1.14, § 2, van het Energiedecreet. Luidens dat artikel bepaalt de Vlaamse Regering welke gegevens uit de melding, de aanvraag voor de stedenbouwkundige vergunning en de stedenbouwkundige vergunning elektronisch worden bijgehouden.

Het ontworpen artikel 9.1.32, § 2, tweede lid, van het Energiebesluit (artikel 17, 2°, van het ontwerp) betreft regels voor gemeenten die met toepassing van artikel 11.1.1, § 1/1, van het Energiedecreet voor nieuwe wijken strengere EPB-eisen hebben vastgesteld. Artikel 17, 2°, van het ontwerp vindt dan ook rechtsgrond in dat artikel van het Energiedecreet, dat bepaalt dat de gemeenten, onder de voorwaarden die bepaald zijn door de Vlaamse Regering, voor nieuwe wijken strengere eisen kunnen vastleggen met betrekking tot het E-peil en het K-peil.

3.3.7. Het ontworpen artikel 9.1.32/1 van het Energiebesluit (artikel 18 van het ontwerp) bepaalt dat de minister kwaliteitseisen en kwaliteitscontroles kan opleggen aan aannemers en verslaggevers, en de nadere regels kan bepalen hoe die controles worden uitgevoerd.

Wat betreft de aannemers van hernieuwbare energiesystemen en energie-efficientiesystemen vindt artikel 18 rechtsgrond in artikel 10.1.5, tweede lid, van het Energiedecreet, dat bepaalt dat de Vlaamse Regering, naast de procedure voor de certificering en de procedure en de voorwaarden voor de schorsing en de intrekking van die certificering, ook de kwaliteitseisen vastlegt en de instantie aanwijst die belast is met de controle op de werkzaamheden van die aannemers.

Wat de verslaggevers betreft, wordt de Vlaamse Regering bij artikel 10.1.3, § 1, eerste en vierde lid, van het Energiedecreet gemachtigd om de voorwaarden waaraan de verslaggevers moeten voldoen en de procedure voor de erkenning van de verslaggevers vast te leggen. In tegenstelling tot hetgeen het geval is voor de aannemers,³ wordt de Vlaamse Regering

³ En voor de opleidingsinstellingen: artikel 10.1.4, tweede lid, van het Energiedecreet.

bij die bepaling niet gemachtigd om de instantie aan te wijzen die belast is met de controle op de werkzaamheden van die verslaggevers, laat staan om de inhoudelijke voorwaarden voor de kwaliteitscontroles te bepalen. Het ontworpen artikel 9.1.32/1 van het Energiedecreet ontbeert dan ook rechtsgrond in zoverre het strekt tot het machtigen van de minister om kwaliteitscontroles op te leggen aan verslaggevers.

3.3.8. Volgens de gemachtigde vindt het ontworpen artikel 12.3.11 van het Energiebesluit (artikel 19 van het ontwerp), dat voorziet in een overgangsregeling voor de toepassing van het ontworpen artikel 9.1.29/1 van het Energiebesluit, naast in artikel 11.1.1 van het Energiedecreet ook rechtsgrond in de artikelen 11.1.4, eerste lid, 4°, en 11.1.5 van het Energiedecreet.

Om de in opmerking 3.3.4 vermelde redenen, kan geen rechtsgrond worden gezocht in artikel 11.1.4, eerste lid, 4°, van het Energiedecreet, maar wel in artikel 11.1.3 van dat decreet.

3.4. De bepalingen waarvoor er geen rechtsgrond is, moeten worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

4. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering zou het ontwerp aangemeld zijn bij de Europese Commissie in overeenstemming met 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’.⁴

Van de datum van die aanmelding moet melding worden gemaakt in de aanhef, evenals van het feit dat de in artikel 9 van de richtlijn 98/34/EG bepaalde termijn is verstreken op het ogenblik dat het besluit wordt genomen.⁵

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Uit het ontworpen artikel 9.1.11, § 2/1, van het Energiebesluit (artikel 6, 2° van het ontwerp) vloeit voor dat voor EPN-eenheden waarvan de melding wordt gedaan of de stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd vanaf 1 januari 2017, de E-peileis verschilt naargelang het om scholen, kantoorgebouwen, technische en gemeenschappelijke ruimten gaat, dan wel om gebouwen met een andere niet-residentiële bestemming. Voor de eerste categorie van gebouwen mag het E-peil niet meer bedragen dan 55 in 2017; dat maximum wordt teruggebracht tot 50 in 2018, 45 in 2020 en 40 in 2021. Voor de tweede categorie van gebouwen mag het E-peil niet meer bedragen dan 90 in 2017. Voor de daaropvolgende jaren wordt niets bepaald.

⁴ Thans richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

⁵ Volgens de gemachtigde is die termijn verstreken op 19 oktober 2015 en heeft de Europese Commissie geen opmerkingen gemaakt.

5.1. Het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit, berust weliswaar op een objectief criterium, namelijk de functie van de EPN-eenheden in kwestie. Opdat dit verschil evenwel bestaanbaar zou zijn met het bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, dienen de stellers van het ontwerp in staat te zijn aan te tonen dat het redelijk is verantwoord, rekening houdend met het doel en de gevolgen van die maatregelen en de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Gevraagd hoe het voormelde verschil in behandeling kan worden verantwoord, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“In het kader van de EPB-regelgeving, werd er van in den beginne qua opgelegde eisen een onderscheid gemaakt naargelang de functie van het gebouw, waarbij wonen, kantoor en school van in het begin aan de E-peils werden onderworpen. Het is dan ook logisch dat in het kader van het vastleggen van kostenoptimale eisen dergelijke niet-residentiele gebouwen reeds sneller aan een strengere eis kunnen worden onderworpen. Er is dan ook een gerechtvaardigd onderscheid qua eisen. Wat betreft de andere niet-residentiele bestemmingen ontbreekt er zowel bij de overheid als bij de sector ervaring, onder andere op het vlak van de nieuwe EPN-methode en de bijhorende gebouwindeling en de invloed daarvan. Er is nog geen informatie uit de concrete toepassing van de EPN-methode beschikbaar aangaande het haalbare E-peil van de verschillende functies, zoals die er al wel enige tijd is voor residentiële gebouwen en kantoren en scholen. Voor kantoren en scholen werd met de EPN-methode zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het E-peil volgens de EPU-methode. De EPN-methode is ook gebaseerd op dezelfde principes als de EPU-methode.

Daarnaast wordt er in de EPN-methode voor niet-residentiële gebouwen een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende functionele delen:

- Een aantal parameters die de energieprestatie beïnvloeden, worden per functioneel deel vastgelegd. Het gaat onder andere om binnentemperaturen, bezettingsprofielen, continue verwarming of tussentijdse temperatuurverlaging, tijdsfractie dat er wordt geventileerd, interne warmteproductie,... Een voorbeeld hiervan is dat voor de functie onderwijs geen energieverbruik wordt verondersteld tijdens de zomervakantie in juli en augustus. De berekende energieprestatie zal dus significant verschillen tussen verschillende functies.
- De referentie verschilt per functie. Bij de EPN-methode wordt het E-peil berekend door het karakteristiek jaarlijks primair energieverbruik (= teller) te delen door een referentiewaarde voor het karakteristiek jaarlijks primair energieverbruik (= noemer). De referentiewaarde wordt verkregen door een standaard maatregelenpakket toe te passen op hetzelfde gebouw als datgene waarvoor de teller werd berekend ('notional building approach'). Het maatregelenpakket werd per functie bepaald en zorgt voor een bijkomend onderscheid tussen de verschillende functies.”

5.2. In ieder geval moet voor de tweede categorie van gebouwen het maximale E-peil voor meldingen gedaan of vergunningen aangevraagd vanaf 1 januari 2018, 2020 en 2021 nader worden bepaald. Het thans in het ontwerp in dat verband voorkomende leesteken (/) is verwarrend. Het is immers niet duidelijk of voor die jaren hetzelfde maximum van 90 geldt als voor meldingen gedaan of vergunningen aangevraagd vanaf 1 januari 2017, dan wel of er, bij het uitblijven van een nieuwe regeling, geen maximum van toepassing zal zijn.

Uit de nota aan de Vlaamse Regering kan weliswaar worden afgeleid dat voor de jaren 2018, 2020 en 2021 strengere EPB-eisen zullen worden voorgesteld voor die categorie van gebouwen. Het voorgaande neemt niet weg dat, in afwachting van die nieuwe regeling, er geen verwarring mag bestaan over de draagwijdte van het ontworpen artikel 9.1.11, § 2/1, van het Energiebesluit.

5.3. De voorgaande opmerkingen gelden evenzeer wat het ontworpen artikel 9.1.17, § 2/1, van het Energiebesluit (artikel 11 van het ontwerp) betreft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op opmerkingen 3.2.1 tot 3.3.8 moet de aanhef worden aangevuld met een nieuw eerste lid waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, en moet in het huidige eerste lid, dat het tweede lid wordt, ook worden verwezen naar de artikelen 10.1.4, 10.1.5, 11.1.3, 11.1.4, 11.1.13 en 13.1.1 van het Energiedecreet.

Nieuw in te voegen artikel 1

7. Een bepaling moet worden opgenomen waaruit blijkt dat het ontwerp strekt tot de gedeeltelijke omzetting van Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 ‘betreffende de energieprestatie van gebouwen’.

Artikelen 2 en 3

8. In advies 56.690/3, gegeven op 27 oktober 2014, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 17 november 2014 ‘betreffende de opleiding tot verslaggever en de opleidingsinstellingen bedoeld in artikel 8.6.1 en 8.6.3 van het Energiebesluit van 19 november 2010’ het volgende opgemerkt:

“De artikelen 3 en 4 van het ontwerp strekken tot het regelen van de procedure voor aanvragen om als opleidingsinstelling erkend te worden.

Bij artikel 10.1.4, tweede lid, van het Energiedecreet wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om de procedure voor de erkenning van de opleidingsinstellingen vast te leggen.

In artikel 8.6.1 van het Energiebesluit wordt echter geen gewag gemaakt van een bevoegdheid tot het bepalen van de procedure. Uit het eerste lid van de derde paragraaf van dat artikel blijkt dat de minister wel bevoegd is om de voorwaarden vast te leggen waaraan de opleiding tot verslaggever en de opleidingsinstelling moet voldoen, maar een bevoegdheid tot het vaststellen van de procedure blijkt zij aan dat artikel niet te ontleen. Uit artikel 8.6.1, § 2, 1°, van het Energiebesluit volgt weliswaar dat het Vlaams Energieagentschap – een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, opgericht bij besluit van de Vlaamse Regering – (...) de getuigschriften betreffende een

opleiding tot verslaggever erkent, maar een delegatie aan de minister om de werking van het Vlaams Energieagentschap meer specifiek te regelen (zie bijvoorbeeld artikel 4, eerste lid, van het ontwerp) lijkt te ontbreken.

Conclusie is derhalve dat voor de artikelen 3 en 4 van het ontwerp geen rechtsgrond voorhanden blijkt te zijn.”

8.1. Met de artikelen 2 en 3 van het ontwerp wordt beoogd hieraan tegemoet te komen door te bepalen dat de minister de termijnen kan bepalen waaraan het Vlaams Energieagentschap moet voldoen om een erkenningsaanvraag te behandelen, evenals de termijnen waarin het Vlaams Energieagentschap de gemelde wijzigingen moet behandelen en kan beslissen of de erkenning wordt opgeschort.

8.2. De minister wordt evenwel niet gemachtigd om andere aspecten te regelen van de procedure voor aanvragen om als opleidingsinstelling erkend te worden, zoals de gegevens die het aanvraagdossier minstens moet bevatten. In zoverre die aspecten voorkwamen in het ontwerp waaromtrent de Raad van State het voormelde advies 56.690/3 heeft gegeven,⁶ biedt het ontwerp nog steeds een onvoldoende rechtsgrond om de regeling van die aspecten aan de minister over te laten.

In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat een minister enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden beschikt, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering die wel heeft op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 8

9. In de inleidende zin van artikel 8, 1°, van het ontwerp moeten de woorden “in het eerste lid” worden vervangen door de woorden “in 5° van het eerste lid”.

Artikel 26

10. Het eerste lid van artikel 26 van het ontwerp loopt niet. Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Ik vermoed dat het probleem ligt bij artikel 26. Om één of andere reden is de inleidende zin weggefallen. Probleem kan ook worden opgelost door in het eerste lid ‘die in werking treden op’ te vervangen door ‘treden in werking op’ zodat de specifieke inwerkingtredingen van het besluit in artikel 26 per lid worden opgesomd en voor alle niet vermelde bepalingen de inwerkingtreding geschiedt via de standaardtermijn van tien dagen na bekendmaking.”

De gemachtigde wijst er bovendien op dat in artikel 26, tweede lid, er dient te worden verwezen naar “artikel 8, 1°”, in plaats van naar “artikel 8”.

⁶ Zie artikel 3 van dat ontwerp wat de gegevens betreft die het aanvraagdossier minstens dient te bevatten.

10.1. Zelfs met die aanpassingen dienen nog de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

10.2. Er is een tegenspraak tussen het eerste en het vierde lid van artikel 26. Artikel 15 van het te nemen besluit treedt, luidens het eerste lid van artikel 26, in werking op een door de minister bepaalde datum; diezelfde bepaling treedt, luidens het vierde lid van artikel 26, in werking op 1 januari 2016.

10.3. Uit artikel 26 van het ontwerp vloeit voort dat artikel 21 van het ontwerp, dat strekt tot het aanbrengen van wijzigingen in bijlage VI van het Energiebesluit, en artikel 22 van het ontwerp, dat strekt tot vervanging van diezelfde bijlage VI bij het Energiebesluit, met toepassing van artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in werking treden vanaf de tiende dag na de bekendmaking van het te nemen besluit in het *Belgisch Staatsblad*. De gelijktijdige inwerkingtreding van dergelijke bepalingen die tegenstrijdige wijzigingen aanbrengen, kan evenwel niet werkzaam zijn.

Artikel 26, tweede en vijfde lid, van het ontwerp bepalen dat de artikelen 21 en 22 voor het eerst van toepassing zijn op dossiers waarvan de melding of de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning wordt ingediend vanaf, respectievelijk, 1 januari 2016 (artikel 21) en 1 januari 2017 (artikel 22). Gelet hierop kan, wat artikel 21 betreft, de inwerkingtreding waarin thans is voorzien, worden behouden; wat artikel 22 betreft, dient in artikel 26 van het ontwerp evenwel te worden bepaald dat het artikel in werking treedt op 1 januari 2017.

10.4. Het zijn niet de in het tweede, derde en vijfde lid van artikel 26 van het ontwerp opgesomde artikelen die van toepassing zijn op de in die bepalingen vermelde dossiers, maar de ontworpen bepalingen van het Energiebesluit, tot wijziging waarvan die opgesomde artikelen strekken. Bijgevolg dient in artikel 26, tweede, derde en vijfde lid, van het ontwerp te worden verwezen naar de bepalingen van het Energiebesluit tot wijziging waarvan de in die bepaling opgesomde artikelen van het ontwerp strekken.

Bijlagen 1 en 2

11. Bijlagen 1 en 2 bij het ontwerp dienen te worden voorafgegaan door het opschrift “Bijlage .. bij het besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft aanpassingen aan diverse bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving”.

Op het einde van die bijlagen dient melding te worden gemaakt van de formule “Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Vlaamse regering van ...”. Op die formule dienen vervolgens dezelfde ondertekeningen te volgen als die welke voorkomen op het einde van het bepalend gedeelte van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Leen VERSCHRAEGHEN

Jan SMETS