



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.106/3
van 10 oktober 2016

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 houdende de erkenning van opleidings- en exameninstellingen voor de certificering van aannemers en installateurs en houdende de certificering van aannemers en installateurs’

Op 13 september 2016 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 ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 houdende de erkenning van opleidings- en exameninstellingen voor de certificering van aannemers en installateurs en houdende de certificering van aannemers en installateurs’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 september 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 oktober 2016.

*

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. Zoals in het opschrift ervan wordt vermeld, strekt het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 ‘houdende de erkenning van opleidings- en exameninstellingen voor de certificering van aannemers en installateurs en houdende de certificering van aannemers en installateurs’.

Artikel 1 van het ontwerp strekt tot aanvulling van artikel 1 van het ministerieel besluit van 20 januari 2014. Vooreerst wordt in het ontworpen artikel 1, § 3, van dat besluit bepaald dat na de opleiding een erkende opleidingsinstelling, voor de categorie vermeld in artikel 8.5.1, § 1, 8°, van het Energiebesluit van 19 november 2010 (hierna: het Energiebesluit), namelijk de plaatsing van binnenmuurisolatie,¹ vijftien werkdagen heeft om aan het certificeringsorgaan een digitale lijst met deelnemers te bezorgen. In het ontworpen artikel 1, § 4, van hetzelfde ministerieel besluit wordt bepaald dat om de erkenning als opleidingsinstelling te behouden, minstens één opleider aanwezig moet zijn tijdens de “train-de-trainer” opleidingen die het Vlaams Energieagentschap (hierna: VEA) organiseert.

Artikel 2 van het ontwerp strekt tot aanvulling van artikel 2 van het ministerieel besluit van 20 januari 2014. In het ontworpen artikel 2, § 3, van dat besluit wordt de samenstelling van de jury en de onafhankelijkheid van de juryleden van de erkende exameninstellingen geregeld, voor de categorie vermeld in artikel 8.5.1, § 1, 1° tot 7°, van het Energiebesluit (eerste lid) en voor de categorie vermeld in artikel 8.5.1, § 1, 8°, van het Energiebesluit (tweede lid). Het ontworpen artikel 2, § 4, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 strekt tot het opleggen van de vereiste dat de erkende exameninstelling, voor de categorie vermeld in artikel 8.5.1, § 1, 8°, van het Energiebesluit, minstens tien dagen voor het examen een digitale lijst met deelnemers overmaakt aan het certificeringsorgaan. In het ontworpen artikel 2, § 5, van hetzelfde ministerieel besluit wordt de maximumduur van het examen voor de categorie vermeld in artikel 8.5.1, § 1, 8°, van het Energiebesluit bepaald en wordt het gebruik van lesmateriaal tijdens het examen verboden.

Artikel 3 van het ontwerp strekt tot toevoeging van een tweede lid aan artikel 3 van het ministerieel besluit van 20 januari 2014, waarbij het VEA wordt gemachtigd om als

¹ Die bepaling, zoals gewijzigd bij artikel 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen inzake energie-efficiëntie’, luidt: “Om de kwaliteit te garanderen van aannemers en installateurs wordt er op vrijwillige basis respectievelijk een certificaat van bekwaamheid en een certificaat van bekwaamheid als aspirant ingevoerd voor de volgende categorieën van werken:

(...)

8° de plaatsing van binnenmuurisolatie.”

certificeringsorgaan op te treden voor de categorie vermeld in artikel 8.5.1, § 1, 8°, van het Energiebesluit.

Artikel 4 van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 4 van het ministerieel besluit van 20 januari 2014. Er wordt een nieuw lid ingevoegd met een afwijkend minimumprogramma voor de kandidaten om een getuigschrift voor de categorie vermeld in artikel 8.5.1, § 1, 8°, van het Energiebesluit te verkrijgen (artikel 4, 1°, van het ontwerp) en er wordt in artikel 4, vierde lid, van die bepaling bepaald dat de beroepservaring, vermeld in artikel 8.5.1, § 3, 3°, van het Energiebesluit, voor die categorie de binnenmuurisolatiewerkzaamheden betreft (artikel 4, 2°, van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. Volgens het tweede lid van de aanhef wordt voor het ontworpen besluit rechtsgrond gezocht in de artikelen 8.4.1 en 8.5.1 van het Energiebesluit, zoals laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen inzake energie-efficiëntie’.

Hierbij moet het volgende worden opgemerkt.

3.1 Vooreerst moet worden vastgesteld dat de artikelen 35 en 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016, die strekken tot wijziging van respectievelijk artikel 8.4.1 en artikel 8.5.1 van het Energiebesluit, nog niet in werking zijn getreden. Volgens artikel 49, derde lid, van het besluit van 15 juli 2016 treden die artikelen in werking op een op een door de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid (hierna: de minister) te bepalen datum en uiterlijk op 1 juli 2017. Tot op heden heeft de minister geen besluit genomen ter uitvoering van die bepaling. Dienaangaande zijn er twee mogelijkheden.

Ofwel wordt het ontwerp aangevuld met een bepaling die de artikelen 35 en 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 in werking stelt. Rechtsgrond daarvoor kan worden gevonden in het al aangehaalde artikel 49, derde lid, van dat besluit.

Ofwel wordt het ontwerp aangevuld met een bepaling die ertoe strekt dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 juli 2017, de datum waarop de artikelen 35 en 36 van het besluit van 15 juli 2016 in werking treden indien de minister ze niet voorafgaandelijk in werking stelt.

3.2. Luidens het ontworpen artikel 1, § 3, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 (artikel 1 van het ontwerp) heeft een erkende opleidingsinstelling voor de categorie vermeld in artikel 8.5.1, § 1, 8°, van het Energiebesluit, vijftien werkdagen om aan het certificeringsorgaan een digitale lijst met deelnemers aan een opleiding te bezorgen. Het ontworpen artikel 2, § 4, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 (artikel 2 van het ontwerp) voorziet in een gelijkaardige verplichting voor de lijst met deelnemers aan het examen.

Artikel 8.4.1, § 3, van het Energiebesluit, waarbij de minister wordt gemachtigd om de nadere regels te bepalen betreffende “de kwaliteitsvereisten of inhoud van de opleidingen

en examens” en om het aantal juryleden en de voorwaarden met betrekking tot hun onafhankelijkheid vast te stellen, biedt hiervoor geen rechtsgrond. De ontworpen artikelen 1, § 3 en 2, § 4, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 betreffen namelijk noch de kwaliteit, noch de inhoud van de opleidingen en van de examens. Een delegatie om te bepalen dat gegevens van de deelnemers moeten worden bezorgd aan het VEA, zoals die wel bestaat met betrekking tot opleidingen voor verslaggevers (artikel 8.6.1, § 3, van het Energiebesluit), ontbreekt ten aanzien van opleidingen en examens voor aannemers en installateurs.

Artikel 8.4.1, § 5, van het Energiebesluit voorziet weliswaar in de mogelijkheid voor het VEA om informatie over de opleidingen en examens op te vragen. Er zou kunnen worden aangenomen dat ook informatie over de deelnemers aan de opleidingen of aan de examens daaronder vallen.

Daargelaten het gegeven dat die bepaling geen delegatie aan de minister bevat, moet worden vastgesteld dat uit de ontworpen artikelen 1, § 3, en 2, § 4, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 voortvloeit dat de deelnemerslijsten aan “het certificeringsorgaan”, en niet aan het VEA, moeten worden bezorgd. Hiervoor biedt artikel 8.4.1, § 5, van het Energiebesluit evenwel geen rechtsgrond.

Het ontworpen artikel 3, tweede lid, van het ministerieel van 20 januari 2014 (artikel 3 van het ontwerp), naar luid waarvan het VEA gemachtigd wordt om voor de categorie vermeld in artikel 8.5.1, § 1, 8°, van het Energiebesluit als certificeringsorgaan op te treden, verandert hier niets aan. Vermits de ontworpen artikelen 1, § 3, en 2, § 4, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 in algemene bewoordingen gewag maken van “het certificeringsorgaan”, zijn die bepalingen van toepassing ongeacht welke instantie gemachtigd wordt om als certificeringsorgaan op te treden.

Er moet worden besloten dat het VEA op grond van artikel 8.4.1, § 5, van het Energiebesluit de informatie bedoeld in de ontworpen artikelen 1, § 3, en 2, § 4, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 kan opvragen, zonder dat de minister daar nog regelgevend voor hoeft – en mag – optreden. Voor de ontworpen artikelen 1, § 3, en 2, § 4, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 ontbreekt het echter aan elke rechtsgrond. Bijgevolg moeten die bepalingen uit het ontwerp worden weggelaten.

3.3. Er kan worden aangenomen dat voor het ontworpen artikel 1, § 4, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 (artikel 1 van het ontwerp) rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 8.4.1, § 1, tweede lid, van het Energiebesluit. Luidens die bepaling kan de minister minimale eisen opleggen met betrekking tot de competenties en de ervaring van het onderwijzend personeel. De vereiste dat minstens één opleider aanwezig moet zijn tijdens de “train-de-trainer” opleidingen die het VEA organiseert, heeft betrekking op die competenties en ervaring.

3.4. Voor het ontworpen artikel 2, § 3, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 8.4.1, § 3, van het Energiebesluit, naar luid waarvan de minister voor elk type van examen het aantal juryleden, vermeld in artikel 8.4.1, § 2, van hetzelfde besluit, kan vaststellen alsook de voorwaarden met betrekking tot de onafhankelijkheid van de juryleden.

Uit artikel 8.4.1, § 2, 2°, a), van het Energiebesluit vloeit evenwel voort dat de examenjury uit *maximaal drie specialisten* in de onderwezen vakken moet bestaan.

Het ontworpen artikel 2, § 3, *eerste lid*, 1°, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014, naar luid waarvan voor de categorie vermeld in artikel 8.5.1, § 1, 1° tot 7°, van het Energiebesluit, de examenjury bestaat uit drie specialisten in de onderwezen vakken, is bestaanbaar met die bepaling.

Het voorgaande gaat daarentegen niet op voor het ontworpen artikel 2, § 3, *tweede lid*, 1°, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014, waarin wordt bepaald dat voor de categorie vermeld in artikel 8.5.1, § 1, 8°, van het Energiebesluit de examenjury bestaat uit “minstens één jurylid per 30 deelnemers”. Vooreerst zou die bepaling ertoe kunnen leiden dat, wanneer er (meer dan) 120 deelnemers zijn, de examenjury uit vier (of meer) leden bestaat, waardoor het in het Energiebesluit bepaalde maximumaantal wordt overschreden. Ten tweede wordt, in tegenstelling tot wat in het eerste lid het geval is, in die bepaling niet voorgeschreven dat de juryleden in kwestie specialisten in de onderwezen vakken moeten zijn. Die vereiste vloeit ook niet voort uit het ontworpen artikel 2, § 3, *tweede lid*, 2°, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014, naar luid waarvan minstens één jurylid niet mag opgetreden zijn als lesgever van de te examineren deelnemers. Vermits die vereiste wel uitdrukkelijk wordt hernomen in het eerste lid, zou hieruit kunnen worden afgeleid dat ze niet geldt ten aanzien van de examenjury voor de categorie vermeld in artikel 8.5.1, § 1, 8°, van het Energiebesluit, wat niet bestaanbaar zou zijn met artikel 8.4.1, § 2, van het Energiebesluit.

Om het ontworpen artikel 2, § 3, *tweede lid*, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 in overeenstemming te brengen met het voormelde artikel 8.4.1, § 2, van het Energiebesluit, moet in die bepaling derhalve het maximum aantal juryleden – dat niet meer dan drie mag zijn – worden bepaald en moet erin worden gepreciseerd dat de juryleden in kwestie specialisten moeten zijn.

3.5. Wat het ontworpen artikel 2, § 5, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 betreft, kan worden aangenomen dat het bepalen van de maximumduur van het examen een onderdeel vormt van de “nadere regels betreffende kwaliteitsvereisten of inhoud van de (...) examens”, zodat artikel 8.4.1, § 3, van het Energiebesluit rechtsgrond biedt voor die bepaling.

3.6. In artikel 8.5.1, § 2, van het Energiebesluit wordt bepaald dat het certificaat van bekwaamheid en het certificaat van bekwaamheid van aspirant alleen mogen worden uitgereikt door een organisatie die daartoe door de minister is gemachtigd. Die bepaling bevat geen nadere regels met betrekking tot de organen die als certificeringsorganisatie kunnen worden aangewezen. Bijgevolg lijkt niets te verhinderen dat de minister het VEA daartoe aanwijst, zodat die bepaling rechtsgrond biedt voor artikel 3 van het ontworpen besluit.

3.7. Voor het ontworpen artikel 4, *tweede lid*, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 (artikel 4, 1°, van het ontwerp) kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 8.5.1, § 5, *tweede lid*, van het Energiebesluit, naar luid waarvan de minister kan bepalen welke opleidingsmodules in elk geval verplicht te volgen zijn.

Voor het ontworpen artikel 4, vijfde lid, 7°, van het ministerieel besluit van 20 januari 2014 (artikel 4, 2° van het ontwerp) kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 8.5.1, § 3, tweede lid, van het Energiebesluit, waarbij de minister wordt gemachtigd om de nadere regels te bepalen betreffende de inhoud van de beroepservaring.

4. De voormelde bepalingen van het Energiebesluit vinden rechtsgrond in de in het eerste lid van de aanhef vermelde artikelen 10.1.4 en 10.1.5 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5. In 2° moeten na de woorden “het vierde lid” de woorden “, dat het vijfde lid wordt overeenkomstig 1°,” worden ingevoegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT