RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.107/3
van 12 oktober 2016

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende vaststelling van de nadere regels, technische vereisten en hoogten van de premies, trajectbegeleidingen en collectieve renovatieprojecten, vermeld in artikel 6.4.1/1, artikel 6.4.1/1/1, artikel 6.4.1/1/2, artikel 6.4.1/1/3, artikel 6.4.1/4, artikel 6.4.1/5, artikel 6.4.1/9 en artikel 6.4.1/9/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010’

‡LW-BCKQMBHAJ-GABAHVT‡

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 ‘houdende vaststelling van de nadere regels, technische vereisten en hoogten van de premies, trajectbegeleidingen en collectieve renovatieprojecten, vermeld in artikel 6.4.1/1, artikel 6.4.1/1/1, artikel 6.4.1/1/2, artikel 6.4.1/1/3, artikel 6.4.1/4, artikel 6.4.1/5, artikel 6.4.1/9 en artikel 6.4.1/9/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS 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 12 oktober 2016.

*

‡LW-BCKQMBHAJ-GABAHVT‡

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 ontwerpbesluit strekt tot het vaststellen van de nadere regels voor de toekenning van de premies voor energiebesparende investeringen. De aanpassingen zijn noodzakelijk gelet op de wijzigingen van het kader voor die premies 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'.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat nieuwe regels voor de toekenning van de verschillende premies. Er worden vooreerst nadere regels bepaald voor de bouwpremies voor woningen, wooneenheden of woongebouwen bedoeld in artikel 6.4.1/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010 (hierna: Energiebesluit), voor de premies voor de investeringen in thermische zonnecollectorsystemen en warmtepompen bedoeld in artikel 6.4.1/1/1, voor de investeringen in ventilatiesystemen bedoeld in artikel 6.4.1/1/3 en voor de installatie van condenserende centraleverwarmingsketels bedoeld in artikel 6.4.1/4 (artikelen 1 tot 4 van het ontwerp). Artikel 5 van het ontwerp strekt tot het bepalen van nadere regels voor de premies voor andere gebouwen dan woningen, wooneenheden of woongebouwen, bedoeld in artikel 6.4.1/5, § 1, eerste lid, 1° tot 8°, van het Energiebesluit, en artikel 6 van het ontwerp tot het bepalen van nadere regels voor de premie voor nieuwe verlichtingsinstallaties, bedoeld in artikel 6.4.1/5, § 1, eerste lid, 9°, van het Energiebesluit.

Artikel 7 van het ontwerp betreft het juridische kader voor de investeringen in dak- of zoldervloerisolatie bij bepaalde economisch zwakkere energiegebruikers, bedoeld in artikel 6.4.1/9 van het Energiebesluit. Artikel 8 van het ontwerp strekt tot het vaststellen van nadere regels betreffende het profiel waaraan de projectbegeleiders "collectieve renovatie" moeten voldoen, en betreffende de taken die in een collectief renovatieproject moeten worden uitgevoerd door respectievelijk de elektriciteitsdistributienetbeheerder en de projectbegeleider. Ten slotte worden de financiering en de oproepen tot het lanceren van het aanbod inzake collectieve renovatieprojecten geregeld. Artikel 9 van het ontwerp voorziet in een delegatie aan het Vlaams Energieagentschap om richtlijnen te bepalen betreffende de invulling van de technische vereisten waaraan de werkzaamheden, producten en installaties waarvoor de premies worden toegekend en de uitvoerders of de plaatsers daarvan dienen te voldoen.

Hoofdstuk 2 van het ontwerp strekt tot het invoeren van een overgangsregeling met betrekking tot de combipremie bedoeld in artikel 6.4.1/1/2 van het Energiebesluit voor gelijktijdige investeringen in muurisolatie en raamwerk.

‡LW-BCKQMBHAJ-GABAHVT‡

Hoofdstuk 3 van het ontwerp bevat de slotbepalingen. Artikel 11 van het ontwerp strekt tot de opheffing van het ministerieel besluit van 10 december 2013 'houdende vaststelling van de nadere regels, technische vereisten en hoogten van de premies, bedoeld in artikel 6.4.1/1, artikel 6.4.1/1/1, artikel 6.4.1/1/2, artikel 6.4.1/3, artikel 6.4.1/4 en artikel 6.4.1/5 van het Energiebesluit van 19 november 2010', waarbij dat ministerieel besluit echter van toepassing blijft voor eindfacturen met factuurdatum voor 1 januari 2017. Artikel 12 van het ontwerp strekt tot de opheffing van het ministerieel besluit van 29 november 2011 'houdende de uitvoering, vergoeding en gefaseerde aanpak van dak- of zoldervloerisolatie in woningen of wooneenheden die gehuurd worden door de categorieën van afnemers, vermeld in artikel 6.4.1/9 van het Energiebesluit van 19 november 2010'. Dat ministerieel besluit blijft echter van toepassing op begeleidingstrajecten voor de uitvoering van dak- of zoldervloerisolatie waarvoor de initiële premieaanvraag voor 1 januari 2017 werd ingediend.

Het te nemen besluit treedt overeenkomstig artikel 13 ervan in werking op 1 januari 2017, met uitzondering van artikel 8, dat in werking treedt op de datum van bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad.

3.1. Als rechtstreekse rechtsgrond voor het ontworpen besluit worden in de aanhef de artikelen 6.4.1/1, vierde lid, 6.4.1/1/1, zesde lid, 6.4.1/1/2, vijfde lid, 6.4.1/1/3, zesde lid, 6.4.1/4, § 3, derde lid, 6.4.1/5, § 1, zesde lid, en § 3, laatste lid, 6.4.1/9, tweede lid, en 6.4.1/9/1, derde lid, van het Energiebesluit vermeld.

Daaromtrent dient evenwel het volgende te worden opgemerkt.

3.1.1. Wat artikel 1 van het ontworpen besluit betreft, wordt rechtsgrond gezocht in het vierde lid van artikel 6.4.1/1 van het Energiebesluit, maar sinds de volledige vervanging van dat artikel bij artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016, dit is sinds 15 september 2016,[1] is de delegatie vervat in het tweede lid van dat artikel.[2]

3.1.2. Wat artikel 3 van het ontworpen besluit betreft, wordt in de inleidende zin van dat artikel terecht verwezen naar artikel 6.4.1/1/3, zevende lid, van het Energiebesluit. In de aanhef wordt echter ten onrechte naar artikel 6.4.1/1/3, zesde lid, van het Energiebesluit verwezen.

3.1.3. Wat artikel 5 van het ontworpen besluit betreft, wordt in de inleidende zin van dat artikel terecht verwezen naar artikel 6.4.1/5, § 1, laatste lid, van het Energiebesluit. In de aanhef wordt echter ten onrechte gewag gemaakt van artikel 6.4.1/5, § 1, zesde lid, van het Energiebesluit, terwijl artikel 6.4.1/5, § 1, ervan, na zijn vervanging bij artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016, met ingang van 15 september 2016[3] slechts vier leden telt.

[1] Artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 is overeenkomstig artikel 49, tweede lid, ervan in werking getreden op de datum van bekendmaking van dat besluit in het Belgisch Staatsblad.

[2] Het niet vermelden van de wetshistoriek (zie opmerking 5) bemoeilijkt de juiste aanduiding van de bepalingen die rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

[3] Artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2016 is overeenkomstig artikel 49, tweede lid, ervan in werking getreden op de datum van bekendmaking van dat besluit in het Belgisch Staatsblad.

‡LW-BCKQMBHAJ-GABAHVT‡

3.2. De rechtsgrond voor de bepalingen van het Energiebesluit die rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit, kan worden gevonden in de artikelen 7.5.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.4.1 en 8.7.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp bevat tal van referenties aan technische normen. Dienaangaande kan worden verwezen naar advies 54.643/3 van 9 december 2014, waarin het volgende wordt opgemerkt:

> "5. Het ontwerp bevat verscheidene verwijzingen naar technische normen, zoals normen van het Bureau voor Normalisatie (NBN) of zoals een ETA (European Technical Assessment). Die normen werden niet in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt. Bovendien zijn ze niet steeds in het Nederlands gesteld of vertaald en zijn ze in de regel enkel beschikbaar tegen een bepaalde vergoeding.
>
> Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen, waaronder verschillende NBN-normen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij (bijzondere) wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.
>
> Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling gerefereerd aan normen die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn aan iedereen. In dit geval moet bovendien worden vastgesteld dat de norm niet enkel is gericht tot professionelen, aangezien ook voor elke energieafnemer wordt bepaald onder welke voorwaarden aanspraak kan worden gemaakt op de betrokken premies. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken norm niet kosteloos (of hoogstens tegen een redelijke kostprijs) ter beschikking te stellen van alle burgers in de Nederlandse taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad."[4]

[4] Adv.RvS 54.643/3 van 9 december 2013 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 10 december 2013 'houdende vaststelling van de nadere regels, technische vereisten en hoogten van de premies, bedoeld in artikel 6.4.1/1, artikel 6.4.1/1/1, artikel 6.4.1/1/2, artikel 6.4.1/3, artikel 6.4.1/4 en artikel 6.4.1/5 van het Energiebesluit van 19 november 2010'.

‡LW-BCKQMBHAJ-GABAHVT‡

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met wat is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Tevens dient de correcte wetsgeschiedenis van de erin vermelde bepalingen te worden toegevoegd.[5]

Artikel 1

6. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moeten worden verwezen naar "artikel 6.4.1/1, tweede lid" in plaats van naar "artikel 6.4.1/1, vierde lid" (zie opmerking 3.1.1).

Artikel 4

7. In artikel 4, 2°, van het ontwerp moet het laatste onderdeel van de opsomming worden aangeduid met "e)" in plaats van met "f)".

8. In artikel 4, 3°, van het ontwerp moeten de onderdelen van de opsomming met "a)" en "b)" worden aangeduid, in plaats van met "1)" en "2)".

Artikel 6

9. Het verdient aanbeveling om de formule die thans in artikel 6, § 1, eerste lid, van het ontwerp is opgenomen, in de vorm van een wetenschappelijke notatie weer te geven. Bovendien moeten de parameters uit de formule afzonderlijk worden gedefinieerd.

Artikel 7

10. In artikel 7 van het ontwerp worden in essentie de bepalingen hernomen van het ministerieel besluit van 29 november 2011 'houdende de uitvoering, vergoeding en gefaseerde aanpak van dak- of zoldervloerisolatie in woningen of wooneenheden die gehuurd worden door de categorieën van afnemers, vermeld in artikel 6.4.1/9 van het Energiebesluit van 19 november 2010'. In dit verband dienen *mutatis mutandis* opnieuw de opmerkingen in herinnering te worden gebracht die de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 50.459/3[6] had gemaakt ten aanzien van het ontwerp dat tot dat ministerieel besluit heeft geleid.

[5] Zie ook voetnoot 2.

[6] Adv.RvS 50.459/3 van 8 november 2011 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 29 november 2011.

‡LW-BCKQMBHAJ-GABAHVT‡

10.1. Zo rijzen de bezwaren die zijn geformuleerd ten aanzien van wat artikel 1, eerste lid, van het ministerieel besluit van 29 november 2011 is geworden, opnieuw ten aanzien van artikel 7, eerste lid, van het ontwerp. Die bezwaren luidden:

> "5.1. In artikel 1, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de elektriciteitsdistributeur voor de planning en de uitvoering van de dak- of zoldervloerisolatie en de begeleiding van de huurder en de verhuurder met één of meer projectpromotoren een samenwerkingsovereenkomst dient te sluiten en het Vlaams Energieagentschap hiervan op de hoogte dient te stellen. Aan het Vlaams Energieagentschap wordt delegatie verleend om eventueel nadere voorwaarden te bepalen voor de totstandkoming en de inhoud van deze samenwerkingsovereenkomst.
>
> Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en in de mate dat zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.
>
> Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord, met verwijzing naar de voormelde adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving:
>
> > '(…) *In casu* kan [het toekennen van een reglementaire bevoegdheid aan het VEA] worden gebillijkt aangezien het (…) om een delegatie met een beperkte draagwijdte gaat die betrekking heeft op technische aspecten, waarvan moet worden uitgegaan dat de betrokken instelling het best geplaatst is om deze uit te werken en op te volgen.
> >
> > Het VEA zal dergelijke nadere regels bepalen d.m.v. een besluit van de administrateur-generaal dat in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Op deze wijze is voldaan aan de verplichting houdende transparantie.'
>
> 5.2. Er kan sterk worden betwijfeld of de delegatie die aan het Vlaams Energieagentschap wordt verleend om eventueel nadere voorwaarden te bepalen voor de totstandkoming en de inhoud van deze samenwerkingsovereenkomst, wel zo maar kan worden gebillijkt.
>
> In dit verband moet erop gewezen worden dat de Vlaamse overheid, gelet op artikel 3, lid 2, van richtlijn 2009/72/EG[7], dat de basis vormt voor de openbaredienstverplichting die hier wordt ingevuld[8], in overeenstemming met artikel 106, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, erover dient te waken dat de samenwerkingsakkoorden tussen de elektriciteitsdistributienetbeheerders en de projectpromotoren aan marktvoorwaarden tot stand komen en in beginsel openstaan

[7] *Voetnoot 2 van het aangehaalde advies*; Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG.

[8] *Voetnoot 3 van het aangehaalde advies*: Ook al voorziet de Vlaamse Regering eveneens in rechtstreekse financiële steun (artikel 6.4.1/12, § 4, van het Energiebesluit), toch gaat het in hoofde van de elektriciteitsdistributienetbeheerders volgens artikel 6.4.1/9, tweede lid, van het Energiebesluit wel degelijk om een openbaredienstverplichting.

‡LW-BCKQMBHAJ-GABAHVT‡

voor alle ondernemingen uit de hele Europese Economische Ruimte, teneinde de mededingingsbeperkende verstoringen tot een minimum te beperken[9]. De bevoegdheid van het Vlaams Energieagentschap om nadere voorwaarden te bepalen zou uitgeoefend moeten worden met inachtneming van die verplichting voor de Vlaamse overheid. Dit zou ertoe kunnen leiden dat het Vlaams Energieagentschap aan derden voorwaarden oplegt ter bescherming van het vrij verkeer van diensten. Daarmee zouden evenwel de perken waarbinnen delegaties aan publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen worden verleend, overschreden worden.

In het ontwerp zou de aan het Vlaams Energieagentschap verleende bevoegdheid nader omschreven moeten worden, zodat die het kader van de zuiver technische aspecten van het samenwerkingsakkoord niet te buiten kan gaan."

10.2. In artikel 7, laatste lid, van het ontwerp wordt in essentie artikel 4 van het ministerieel besluit van 29 november 2011 hernomen, waarover de Raad van State het volgende opmerkte:

"4. Luidens artikel 4 van het ontwerp dienen bij de ondersteuning van de planning en de uitvoering van dakisolatiewerken, vermeld in de artikelen 1 en 2, de elektriciteitsdistributienetbeheerders ter bescherming van de huurder als voorwaarde te stellen dat de eigenaar zich schriftelijk engageert om de huurprijs niet te verhogen ten gevolge van het krachtens het te nemen besluit gefinancierde werkzaamheden en om het huurcontract met de huurder niet op te zeggen vóór het einde van de contractueel bepaalde huurperiode.

Deze bepaling is door de gemachtigde als volgt toegelicht:

'Het artikel 4 is bedoeld als een beschermingsmaatregel voor de huurder. De verhuurder verkrijgt immers een voordeel doordat de projectpromotor (op kosten van de netbeheerder) zijn verhuurwoning gaat isoleren. Men wil vermijden dat de verhuurder vervolgens gebruik maakt om de huur conform artikel 7 van de Woninghuurwet te verhogen, of de verhuurder (sic) zelf opzegt ten einde van een volgende huurder (vervroegd) een hogere huurprijs te bekomen en dit terwijl de investering in de woning niet gebeurd is met zijn eigen middelen maar met overheidsmiddelen. Enkel mits de verhuurder deze garantie verleent, komt hij in aanmerking voor de maatregel en kan de projectpromotor de subsidie verkrijgen. De verhuurder is dus niet verplicht om hierop in te tekenen maar dan is er de consequentie dat hij ook niet de voordelen van de subsidiemaatregel gaat genieten.

(…)

Het is in eerste instantie bedoeld als een verplichting in het kader van de subsidie en dus tussen de partijen. Wanneer de verhuurder deze verplichting niet respecteert, kan de netbeheerder de premie terugvorderen van de projectpromotor die op zijn beurt dit op de verhuurder kan verhalen aangezien deze laatste in wezen 'contractbreuk' pleegde.'

Hoe lovenswaardig de bedoeling van de stellers van het ontwerp om de huurder te beschermen ook moge zijn, dient er te worden vastgesteld dat de huurder van de woning waarin werken worden uitgevoerd die onder het toepassingsgebied van het te nemen

[9] *Voetnoot 4 van het aangehaalde advies*: Ook al gaat het niet om openbare aanbestedingen in de zin van de EU-richtlijnen ter zake, toch moet de overheid erover waken, gelet op de artikelen 49, 56 en 106, lid 1, van het Verdrag over de werking van de Europese Unie, dat de toegang tot die samenwerkingscontracten op niet-discriminerende wijze openstaat voor ondernemingen uit andere lidstaten (zie bij analogie HvJ, 15 mei 2008, gevoegde zaken C-147/06 en C-148/06, *SECAP*; HvJ, 17 juli 2008, zaak C-347/06, *ASM Brecsia*).

‡LW-BCKQMBHAJ-GABAHVT‡

besluit vallen, dak- of zoldervloerisolatie-werkzaamheden zijn uitgevoerd, over geen mogelijkheid van verhaal beschikt ten aanzien van de verhuurder of de eigenaar die na het uitvoeren van deze werkzaamheden toch de huurprijs zou verhogen. Indien de stellers van het ontwerp de huurder op dat punt een afdoende bescherming willen bieden en aldus in een sluitende regeling willen voorzien, dient dit bij decreet te worden geregeld."[10]

Artikel 8

11. De stellers van het ontwerp dienen zich ervan te vergewissen of de datum van 1 november 2016 die is opgenomen in artikel 8, zevende lid, van het ontwerp en waartegen de beheerders van de elektriciteitsdistributienetten het erin bedoelde ontwerp van projectvoorstel dienen neer te leggen, nog haalbaar is.

Artikel 9

12. Ten aanzien van artikel 9 van het ontwerp moet het voorbehoud worden herhaald dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot de erin bedoelde richtlijnen van het Vlaams Energieagentschap al eerder heeft geformuleerd ten aanzien van artikel 3/1 van het ministerieel besluit van 10 december 2013, namelijk:

"6. Bij artikel 3/1 (lees: 4) van het ontwerp wordt het Vlaams Energieagentschap gemachtigd om 'richtlijnen [te] bepalen betreffende de invulling van de in dit besluit vervatte technische vereisten waaraan de werkzaamheden, producten en installaties (…) of de uitvoerders respectievelijk plaatsers van deze werkzaamheden, producten en installaties moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de premies'. Deze bepaling stemt inhoudelijk overeen met artikel 3/1 van het ministerieel besluit van 29 november 2011.

In advies 52.356/3 van 20 november 2012 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 14 december 2012 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 29 november 2011 houdende vaststelling van de nadere regels, technische vereisten en hoogten van de premies, bedoeld in artikel 6.4.1/1, artikel 6.4.1/3, artikel 6.4.1/4 en artikel 6.4.1/5 van het Energiebesluit van 19 november 2010' waarbij dat artikel 3/1 werd ingevoegd in het ministerieel besluit van 29 november 2011, heeft de Raad van State het volgende opgemerkt over deze delegatie van regelgevende bevoegdheid aan het Vlaams Energieagentschap, met dien verstande dat in het ontwerp gewag werd gemaakt van het bepalen van 'nadere regels' in plaats van 'richtlijnen':

> 'Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en in de mate zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat

[10] *Voetnoot 1 van het aangehaalde advies*: Eventueel kan in het decreet daarvoor delegatie worden verleend aan de Vlaamse Regering.

‡LW-BCKQMBHAJ-GABAHVT‡

de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Gelet op die laatste voorwaarden, is de delegatie vervat in het ontworpen artikel 3/1 van het ministerieel besluit van 29 november 2011, waarbij aan het agentschap ook de bevoegdheid wordt gegeven om nadere regels te bepalen waaraan moet zijn voldaan om in aanmerking te komen voor de premies, niet aanvaardbaar. Deze bepaling laat het agentschap immers toe om het te wijzigen ministerieel besluit zonder veel inhoudelijke beperkingen verder aan te vullen met bijkomende voorschriften.'

De minister bevoegd voor het energiebeleid heeft blijkbaar gemeend aan deze opmerking tegemoet te komen door de term 'nadere regels' te vervangen door de term 'richtlijnen'. Een dergelijke aanpassing is evenwel allerminst van aard om de zo-even aangehaalde grondwettigheidsbezwaren te verhelpen, wel integendeel.

Uit de ontworpen bepaling kan immers, net als uit het bestaande artikel 3/1 van het ministerieel besluit van 29 november 2011, worden opgemaakt dat het nog steeds de bedoeling is om het Vlaams Energieagentschap te machtigen om rechtsregels uit te vaardigen, namelijk algemeen verbindende voorschriften die nieuw zijn in vergelijking met bestaande rechtsregels. Er wordt immers uitdrukkelijk bepaald dat aan de betrokken richtlijnen moet zijn voldaan opdat men in aanmerking kan komen voor de premies. Door een term te hanteren ('richtlijnen') die enkel verdoezelt wat werkelijk wordt beoogd, namelijk de vaststelling van rechtsregels door het Vlaams Energieagentschap, wordt niet tegemoetgekomen aan de grondwettigheidsbezwaren die de Raad van State heeft geformuleerd in advies 52.356/3 en die hij in dit advies enkel kan herhalen. Bovendien leidt een dergelijke werkwijze tot verwarring en rechtsonzekerheid bij de rechtsonderhorigen.

De conclusie is dat artikel 3/1 uit het ontwerp moet worden weggelaten en dat de beoogde rechtsregels in het ontworpen besluit zelf moeten worden opgenomen. Enkel indien de beoogde rechtsregels werkelijk een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte zouden hebben, kan de ontworpen machtiging worden gehandhaafd, op voorwaarde dat deze draagwijdte dan wordt geëxpliciteerd door concreet op te sommen op welke zeer beperkte en technische elementen de delegatie betrekking heeft."[11]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

[11] Adv.RvS 54.643/3 van 9 december 2013 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 10 december 2013 'houdende vaststelling van de nadere regels, technische vereisten en hoogten van de premies, bedoeld in artikel 6.4.1/1, artikel 6.4.1/1/1, artikel 6.4.1/1/2, artikel 6.4.1/3, artikel 6.4.1/4 en artikel 6.4.1/5 van het Energiebesluit van 19 november 2010'.

‡LW-BCKQMBHAJ-GABAHVT‡