



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.581/3
van 22 juni 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Begroting,
Financiën en Energie ‘betreffende het opleggen van eisen aan de
organisatoren van kwaliteitskaders in het kader van de
energieprestatieregelgeving’

Op 23 mei 2017 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 ‘betreffende het opleggen van eisen aan de organisatoren van kwaliteitskaders in het kader van de energieprestatieregelgeving’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 juni 2017.

*

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 beperkt tot 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 ontwerpbesluit van de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie strekt tot het opleggen van eisen aan de organisatoren van kwaliteitskaders voor het uitvoeren van luchtdichtheidstesten zoals beschreven in 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’ of voor de opmaak van ventilatieverslagen zoals beschreven in artikel 1bis, 6°, van hetzelfde ministerieel besluit. Het vormt een verdere uitwerking van het ontwerpbesluit waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 59.690/3¹ heeft uitgebracht.

Artikel 1, eerste lid,² van het ontwerp bepaalt dat de organisatoren van kwaliteitskaders verplicht zijn om minstens aan de nadere voorwaarden opgenomen in het te nemen besluit te voldoen.

Artikel 1, tweede lid, van het ontwerp strekt tot het opleggen van de verplichting aan de organisatoren van kwaliteitskaders om te beschikken over een kwalificatieprocedure voor de luchtdichtheidsmeters en de ventilatieverslaggevers. Die procedure omvat minstens een facultatieve opleiding, een verplicht theoretisch examen en een verplicht praktisch examen.

Artikel 1, derde tot vijfde lid, van het ontwerp strekt tot het organiseren van controles met het oog op het garanderen van de kwaliteit van de luchtdichtheidsmetingen en de ventilatieverslaggeving. Artikel 1, derde lid, voorziet in het uitvoeren van bureaucontroles en van controles ter plaatse, elk op minimum 10% van alle luchtdichtheidsmetingen en ventilatieverslagen. Daarbovenop komen op basis van artikel 1, vierde lid, gerichte controles die moeten garanderen dat 90% van de luchtdichtheidsmeters en ventilatieverslaggevers minstens een keer per jaar het voorwerp zijn van een bureaucontrole en een controle ter plaatse. Luidens artikel 1, vijfde lid, heeft minstens de helft van de controles ter plaatse betrekking op de correctheid van de gerapporteerde lekdebieten (inzake luchtdichtheid) of mechanische debieten (bij ventilatiesystemen).

¹ Adv.RvS 59.690/3 van 29 juli 2016 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende het opleggen van eisen aan de organisatoren van kwaliteitskaders in het kader van de energieprestatieregelgeving’.

² De Raad van State ziet niet goed in waarom de ontworpen regeling in één lang uitgevallen artikel 1 moet worden opgenomen, veeleer dan ze te verspreiden over verscheidene artikelen.

Artikel 1, zesde lid, van het ontwerp strekt tot het opleggen aan de organisator van een kwaliteitskader van de verplichting om een voldoende beveiligde databank op te zetten waarin zowel de overheid als de betrokken partijen de uitgereikte conformiteitsverklaringen kunnen consulteren.

Artikel 1, zevende lid, van het ontwerp strekt tot het opleggen van een onpartijdigheidsvereiste aan de organisatoren van een kwaliteitskader. Meer bepaald mag een organisator van een kwaliteitskader geen leden of bestuurders hebben die zelf ook luchtdichtheidsmetingen uitvoeren of ventilatieverslagen opstellen.

In artikel 1, achtste lid, van het ontwerp wordt aan de organisator van een kwaliteitskader de verplichting opgelegd om over rechtspersoonlijkheid en een accreditatie volgens de NBN EN ISO 17065-norm (certificatie van producten of diensten) in bouwgerelateerde domeinen te beschikken.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 september 2017 (artikel 2 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3.1. Over een vorige versie van het ontworpen besluit heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving in advies 59.690/3 het volgende opgemerkt:

“2. Een minister beschikt enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, 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 ‘tot hervorming der instellingen’. Er is derhalve een uitdrukkelijke delegatie vereist om eisen op te leggen aan de organisatoren van kwaliteitskaders.

3. Als directe rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in de aanhef verwezen naar artikel 9.1.32/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’ (hierna: Energiebesluit) en naar punt 7.8.3 van bijlage V bij het Energiebesluit.

3.1. Punt 7.8.3 van bijlage V (“Bepalingsmethode van het peil van primaire energieverbruik van residentiële eenheden”) bij het Energiebesluit bevat specificaties met betrekking tot de uitdrukkingen voor de warmteoverdrachtscoëfficiënt door in/exfiltratie. De Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid ontleent aan de in dat punt opgenomen bepalingen geen normatieve bevoegdheid.

Dat punt van bijlage V bij het Energiebesluit bevat derhalve geen rechtsgrond voor het ontwerp.

3.2. De gemachtigde verwijst echter ook naar punt 7.8.4 (“In- en exfiltratiedebiet”) van bijlage V en naar de punten 3 en 5 van bijlage IX bij het Energiebesluit, waarin volgende delegaties voorkomen:

- “De minister kan nadere specificaties bepalen met betrekking tot de luchtdichtheidsmeting.” (punt 7.8.4 van bijlage V);
- “De minister kan nadere specificaties vastleggen voor de praktische toepassing van de ventilatie-eisen overeenkomstig punt 1.

Indien de karakteristieken van bestaande ventilatievoorzieningen bij renovaties, nodig voor het aftoetsen van de ventilatie-eisen, niet gekend zijn of niet kunnen worden vastgesteld, dan wordt gerekend met een waarde bij ontstentenis bepaald volgens nadere specificaties van de minister.” (punt 3 van bijlage IX)

- “De minister kan bijkomende specificaties vastleggen voor de kwaliteit van het ventilatiesysteem en de meting die de overeenstemming tussen de geëiste en de gerealiseerde debieten aantoont.” (punt 5 van bijlage IX).

Deze bepalingen kunnen ongetwijfeld als rechtsgrond dienen voor bepalingen over de technische aspecten, zoals in bijlage VI bij het ministerieel besluit van 2 april 2007. De ontworpen bepalingen bevatten echter geen eisen betreffende de luchtdichtheidsmetingen of betreffende de “kwaliteit van het ventilatiesysteem en de meting die de overeenstemming tussen de geëiste en de gerealiseerde debieten aantoont”, maar er worden eisen bepaald ten aanzien van de instanties die achteraf de conformiteit van die metingen kunnen bevestigen.

Een dergelijke ruime lezing kan niet worden gegeven aan een delegatie aan de minister, die immers niet over algemene uitvoeringsbevoegdheid beschikt en aan wie slechts kan gedelegeerd worden voor het vaststellen van regels van bijkomstige aard of van beperkt belang.

3.3. In de aanhef wordt ook melding gemaakt van artikel 9.1.32/1 van het Energiebesluit. Op basis ervan kan de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid, “in het kader van de toepassing van de berekeningsmethode, vermeld in bijlage V tot en met bijlage XII”, kwaliteitseisen en kwaliteitscontroles opleggen aan aannemers (eerste zin van het artikel), en nadere regels bepalen met betrekking tot de wijze waarop die controles moeten worden uitgevoerd (tweede zin).

3.3.1. De term ‘aannemer’ wordt noch in het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: Energiedecreet), noch in het Energiebesluit omschreven. Gebruikelijk wordt onder “aannemer” verstaan “iemand die zich verbindt enige arbeid of een leverantie op bepaalde voorwaarden uit te voeren (...), in ’t bijzonder iemand die de uitvoering van bouw-, weg- en waterwerken onderneemt” (*van Dale*).³

Het ontwerp strekt er niet toe kwaliteitseisen of kwaliteitscontroles op te leggen aan de aannemers, maar integendeel verplichtingen op te leggen aan de instantie die controle uitoefent op degenen die testen of de aannemers de ventilatiemechanismen wel correct hebben geïnstalleerd of het gebouw voldoende luchtdicht hebben gemaakt. Artikel 9.1.32/1 van het Energiebesluit biedt geen rechtsgrond voor het opleggen van verplichtingen aan organisatoren van een kwaliteitskader voor het uitvoeren van luchtdichtheidstesten of voor de opmaak van ventilatieverslagen, die immers private controle-instanties zijn en moeilijk als “aannemers” kunnen worden beschouwd. Noch die organisatoren, noch de door hen te controleren luchtdichtheidsmeters en ventilatieverslaggevers bouwen of renoveren de EPB-eenheid of plaatsen er klimaatregelingsmechanismen of hernieuwbare energie-installaties.

3.3.2. Hoogstens zou voor artikel 1, derde lid, van het ontwerp rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 9.1.32/1, tweede zin, van het Energiebesluit voor zover het gaat om het nader regelen van de wijze waarop die controles moeten worden uitgevoerd.

³ Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: Zie bijvoorbeeld artikel 10.1.5, eerste lid, van het Energiedecreet: “De Vlaamse Regering zorgt voor een certificatieregeling voor aannemers van hernieuwbare energiesystemen en energie-efficiëntiesystemen, (...)”

4. De afdeling Wetgeving beveelt dan ook aan om eerst een solide rechtsgrond te creëren, alvorens het ontworpen ministerieel besluit opnieuw om advies voor te leggen.

Eventueel kan ervoor worden geopteerd om de ontworpen regeling uit te vaardigen bij besluit van de Vlaamse Regering. Maar ook daarvoor zal een deugdelijke (decretale) rechtsgrond voorhanden dienen te zijn, al kan misschien een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met onderdelen van het Energiedecreet. Dat zal echter moeten worden beoordeeld als een dergelijk regeringsbesluit om advies wordt voorgelegd.

Het ontworpen besluit zal in beide gevallen opnieuw om advies moeten worden voorgelegd van zodra een rechtsgrond is gecreëerd of kan worden aangewezen.”

3.2. Aan die opmerkingen van de Raad van State, afdeling Wetgeving, is slechts gedeeltelijk tegemoet gekomen.

3.2.1. Bij decreet van 17 februari 2017 ‘houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de energieprestaties van gebouwen’ zijn de artikelen 10.1.5 en 11.1.5, derde lid, van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: Energiedecreet) gewijzigd.

3.2.1.1. Enerzijds bevat artikel 10.1.5, eerste lid, van het Energiedecreet voortaan niet enkel een delegatie aan de Vlaamse Regering voor het vaststellen van een certificatieregeling voor aannemers van hernieuwbare energiesystemen en energie-efficiëntiesystemen, maar ook voor de aannemers van daarmee verband houdende energiediensten, waaronder men ook de luchtdichtheidsmeters en ventilatieverslaggevers zou kunnen rekenen.

Voor zover artikel 1, tweede lid, van het ontwerp er in essentie toe strekt erkenningseisen op te leggen aan de luchtdichtheidsmeters en ventilatieverslaggevers, die immers onderworpen zullen worden aan een theoretisch en een praktisch examen door de organisator van het kwaliteitskader, en ertoe strekt hen (impliciet) te verplichten om een beroep te doen op de organisator van een kwaliteitskader opdat er voor hun werkzaamheden conformiteitsattesten zouden worden toegekend zonder dewelke hun activiteiten nauwelijks bestaansreden hebben, biedt die bepaling gedeeltelijk (een indirecte) rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Men kan evenwel moeilijk de organisatoren van een kwaliteitskader die toezicht houden op de luchtdichtheidsmeters en ventilatieverslaggevers, onder de term “aannemers van daarmee⁴ verband houdende energiediensten” laten ressorteren.

3.2.1.2. Anderzijds werd in artikel 11.1.5 van het Energiedecreet een derde lid ingevoegd, dat luidt:

“De Vlaamse Regering kan in het kader van de toepassing van de berekeningsmethode kwaliteitseisen en kwaliteitscontroles opleggen aan aannemers van werken en diensten en aan verslaggevers. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de manier waarop die eisen en controles worden uitgevoerd. De Vlaamse Regering kan eisen bepalen waaraan de personen of organisaties die de controles uitvoeren moeten voldoen.”

⁴ Hernieuwbare energiesystemen en energie-efficiëntiesystemen.

Met die laatste zin lijkt te worden beoogd gevolg te geven aan de volgende opmerking van de Raad van State in advies 59.818/3⁵:

“Met artikel 7, 2°, van het ontwerp willen de stellers tegemoet komen aan de opmerking in een eerder advies van de Raad van State met betrekking tot het ontbreken van een deugdelijke rechtsgrond in het Energiedecreet voor het opleggen van kwaliteitseisen en -controles aan aannemers en verslaggevers en voor het vaststellen van nadere regels voor de manier waarop en de personen door wie die eisen en controles worden uitgevoerd.”⁶

In een recenter advies heeft de Raad van State ook gewezen op rechtsgrondproblemen met betrekking tot de regulering van de instanties die de conformiteit certificeren van de metingen die aan de controles ten grondslag liggen, op basis waarvan de verslaggevers dan weer hun verslagen opstellen.⁷ De ontworpen bepalingen volstaan niet om ook een rechtsgrond te creëren voor het opleggen van kwaliteitseisen aan die organisatoren van een kwaliteitskader. Gelet op het gegeven dat achter de aanduiding 'organisatoren van een kwaliteitskader' een complex privaat vergunningsstelsel schuil blijkt te gaan, kan niet worden aangenomen dat ook dit zou zijn afgedekt door de formule 'nadere regels bepalen voor de manier waarop en de personen door wie die eisen en controles worden uitgevoerd', temeer daar het blijkt te gaan om de personen die de metingen verrichten, en niet om de onderliggende organisatoren van een kwaliteitskader. Van de gelegenheid zou gebruik kunnen worden gemaakt om ook wat dat aspect betreft in een sluitende rechtsgrond te voorzien.”

Tegen die achtergrond kan worden aangenomen dat minstens met het huidige artikel 11.1.5, derde lid, laatste zin, van het Energiedecreet de Vlaamse Regering de mogelijkheid wordt geboden om ook nadere regels te bepalen voor de instanties, zoals de organisatoren van kwaliteitskaders, die kwaliteitscontroles uitvoeren op luchtdichtheidsmeters⁸ en verslaggevers.

3.2.2. Daarmee is er echter nog geen directe rechtsgrond voor het voorliggende ontwerpbesluit voorhanden in het Energiebesluit van 19 november 2010. In de aanhef wordt opnieuw directe rechtsgrond gezocht in artikel 9.1.32/1 van dat besluit, zoals ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015. Die bepaling is echter onveranderd gebleven sinds het al aangehaalde advies 59.690/3. In dat advies is die bepaling, bij gebrek aan een uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse minister bevoegd voor energie, als niet toereikend beschouwd om als rechtsgrond in aanmerking te komen voor het opleggen van eisen aan de organisatoren voor kwaliteitskaders die, zoals reeds is opgemerkt (zie opmerking 3.2.1.1, *in fine*), bezwaarlijk kunnen worden beschouwd als “aannemers van met hernieuwbare energiesystemen en energie-efficiëntiesystemen verband houdende energiediensten”.

⁵ Adv.RvS 59.818/3 van 3 oktober 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 17 februari 2017 opmerking 5 (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 966/1, (53) 58).

⁶ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 58.281/3 van 9 november 2015 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft aanpassingen aan diverse bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving’, opmerking 3.3.7.

⁷ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 59.690/3 van 29 juli 2016 over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende het opleggen van eisen aan de organisatoren van kwaliteitskaders in het kader van de energieprestatieregelgeving’.

⁸ Waarbij die luchtdichtheidsmeters worden beschouwd, gelezen in samenhang met artikel 10.1.5 van het Energiedecreet, als aannemers van diensten.

Bijgevolg moet nog steeds worden vastgesteld dat de noodzakelijke rechtsgrond voor het ontworpen ministerieel besluit ontbreekt. Wel zou het voorliggende ontwerp kunnen worden omgevormd tot een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering, dat ertoe strekt de ontworpen regeling in te voegen in het Energiebesluit.⁹ Het is slechts met het oog op dat geval dat de hierna volgende opmerkingen worden gemaakt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het ontwerp strekt tot het opleggen van vergunningsvoorwaarden in de zin van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn), die ook van toepassing is op aanbieders van kwaliteitskaders en certificeringdiensten.¹⁰ Ook het opleggen van een private accreditatie, zoals bepaald in artikel 1, laatste lid, van het ontwerp, vormt een vergunningsstelsel in de zin van de dienstenrichtlijn.¹¹

Gelet op het gegeven dat een groot aantal van de eisen verwerkt zijn in ISO-normen waarvan de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet volledig kennis heeft,¹² staat het aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of in die bepalingen geen verboden of aan evaluatie onderworpen eisen in de zin van de artikelen 14 en 15 van de dienstenrichtlijn voorkomen.

In ieder geval moeten de stellers van het ontwerp zich ervan vergewissen of er een noodzaak bestaat om een vergunningsstelsel in de zin van artikel 9 van de dienstenrichtlijn in te voeren, en of de gehanteerde criteria voldoen aan de eisen vermeld in artikel 10 van die richtlijn. De keuze voor ISO-normen mag dan wel het voordeel hebben van een zekere mate van internationale uniformiteit, maar aangezien die normen niet specifiek ontworpen zijn voor het opleggen van eisen aan de organisatoren van kwaliteitskaders, is het niet denkbeeldig dat het integraal overnemen ervan tot gevolg heeft dat een aantal vereisten worden opgelegd die niet gerechtvaardigd zijn door, of minstens evenredig aan, een reden van algemeen belang.

⁹ De regeling zou kunnen worden ingevoegd na artikel 9.1.32/2, van het Energiebesluit.

¹⁰ Zie in die zin ook adv.RvS 58.259/3 van 4 november 2016 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 21 april 2016 ‘betreffende de erkenning van organismen belast met het toezicht op de proeven, controles en beproevingen betreffende de veiligheidsmaatregelen die genomen moeten worden bij het ontwerp, de oprichting, de verandering, de herstelling en de exploitatie van installaties voor het vervoer van gasachtige producten en andere door leidingen’, adv.RvS 59.022/3 van 29 maart 2016 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 31 mei 2016 ‘betreffende de bescherming van de volksgezondheid tegen radioactieve stoffen in voor menselijke consumptie bestemd water’, voetnoot 4 en adv.RvS 59.690/3, *l.c.*

¹¹ Zie de definitie van vergunningsstelsel in artikel 4, 6), van de dienstenrichtlijn: “elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit”.

¹² In dat verband kan worden opgemerkt dat de Federale Overheidsdienst Economie, in antwoord op de bezwaren van de Raad van State met betrekking tot het gebruik van private normen, zelf aanbeveelt om niet langer normen te hanteren waarop het auteursrecht bij derden ligt, zoals in het geval van ISO-normen, zie FOD Economie, *Verwijzing naar normen in technische regelgeving – Ontdek de voordelen!*, http://economie.fgov.be/nl/binaries/Verwijzen-naar-normen-in-technische-regelgeving_tcm325-282895.pdf, 31 en 33.

5. Ook los van de dienstenrichtlijn moeten de stellers van het ontwerp de beperkingen aan het recht op vestiging die voortvloeien uit de keuze voor specifieke ISO-normen, kunnen verantwoorden. In dit verband moet worden opgemerkt dat volgens bijlage VI bij het ministerieel besluit van 2 april 2007 de luchtdichtheidsmetingen moeten worden uitgevoerd in overeenstemming met de methode beschreven in de technische specificatie STS P 71-3¹³. In onderdeel 3.6 van die bijlage wordt daartoe specifiek verwezen naar de informatieve bijlage 6 bij die technische specificatie (waardoor een informatieve bijlage derhalve normatieve kracht kreeg). Niets laat vermoeden dat de – vrij vage – waarborgen waarover een kwaliteitskader voor de uitvoering van luchtdichtheidsmetingen moet beschikken, enkel kunnen worden gegarandeerd door organisatoren die geaccrediteerd zijn volgens de norm NBN EN ISO 17065 (certificatie producten of diensten) in bouwgerelateerde domeinen.¹⁴ Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* met betrekking tot de ventilatieverslaggeving in overeenstemming met artikel 1bis, 6°, van het ministerieel besluit van 2 april 2007, gelezen in samenhang met bijlage 5.5 bij de technische specificatie STS P 73-1¹⁵, waarin evenmin wordt verwezen naar de norm NBN EN ISO 17065 (certificatie producten of diensten) in bouwgerelateerde domeinen. Het staat bijgevolg aan de stellers van het ontwerp om te onderzoeken of de uit de keuze voor die norm voortvloeiende beperkingen noodzakelijk zijn in het licht van de beschermingsdoelstellingen van de regeling, zoals vereist bij artikel 49 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, dan wel of ook andere gelijk(w)aardige kwaliteitsgaranties in aanmerking kunnen worden genomen.¹⁶

Ten slotte moet worden vastgesteld dat in het ontwerp op een zeer ontransparante wijze kwaliteitseisen worden opgelegd aan de luchtdichtheidsmeters en ventilatieverslaggevers, die neerkomen op erkenningsvoorwaarden. Veeleer dan dat de overheid zelf dergelijke eisen oplegt, wordt de organisator van het kwaliteitskader verplicht in een facultatieve opleiding en een theoretisch en een praktisch examen te voorzien. De logica van het systeem is echter dat een organisator van een kwaliteitskader slechts een conformiteitsverklaring zal toekennen – vaak zonder voorafgaande controle, maar wel met steekproeven achteraf in overeenstemming met artikel 1, derde lid, van het ontwerp – voor zover de betrokken luchtdichtheidsmeter of ventilatieverslaggever bij haar als voldoende kwalitatief bekend staat, *de facto* na het afleggen van de betrokken examens. Bovendien is het respecteren van een kwaliteitskader een

¹³ FOD Economie, STS P 71-3, Luchtdichtheid van gebouwen – Luchtdichtheidstest, 18 december 2014, http://economie.fgov.be/nl/binaries/STS_P-71-3_NL_tcm325-260593.pdf.

¹⁴ Die norm heeft specifiek betrekking op organen die aan conformiteitsbeoordeling doen, en lijkt dus terecht aangewezen. Die norm bepaalt echter niet aan welke standaarden de eigenlijke controles ter plaatse moeten voldoen. Daarvoor is de internationale norm ISO 17025 (http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=39883) relevant; de ISO-norm 17065 verwijst dan ook zelf door voor bepaalde aspecten naar die norm. De door het orgaan uit te voeren personencertificatie zal bovendien moeten gebeuren met inachtneming van ISO-norm 17024 (http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=52993).

¹⁵ FOD Economie, STS P 73-1, Systemen voor basisventilatie in residentiële toepassingen, 7 juli 2015, http://economie.fgov.be/nl/binaries/STS-P_73-1_Ventilatie_tcm325-269531.pdf.

¹⁶ Ook dit zou aansluiten bij de aanbevelingen van de FOD Economie over het correct omgaan met technische normen, zie FOD Economie, *Verwijzing naar normen in technische regelgeving – Ontdek de voordelen!*, http://economie.fgov.be/nl/binaries/Verwijzen-naar-normen-in-technische-regelgeving_tcm325-282895.pdf, 31, waar wordt aanbevolen om te verwijzen “naar normen waarvan de toepassing niet verplicht is maar waarvan de naleving een vermoeden van overeenstemming biedt met de essentiële eisen bepaald in de regelgeving”.

geldigheidsvoorwaarde voor de uitgereikte ventilatieverslagen¹⁷ en luchtdichtheidstestresultaten¹⁸, zodat de naleving via die omweg wordt afgedwongen. Zonder een beroep te doen op een aanbieder van een kwaliteitskader, en derhalve het naleven van de eisen die de aanbieder oplegt, kan voor het werk van een ventilatieverslaggever of luchtdichtheidsmeter geen conformiteitsattest worden toegekend, zodat voor die beroepsgroepen de toegang tot de markt afhangt van hun onderwerping aan die eisen. Ook voor een dergelijk verplicht privaats vergunningssysteem is de dienstenrichtlijn van toepassing, en gelden derhalve de hoger gemaakte voorbehouden ten aanzien van het respecteren van de artikelen 9 en 10 ervan.¹⁹

6. In artikel 1, achtste lid, van het ontwerp worden de organisatoren verplicht zich te laten accrediteren “volgens NBN EN ISO 17065”, waarmee de inhoud van die normen meteen ook wordt opgelegd aan die organisatoren. Het gaat om een private norm, die enkel in de Engelse taal en tegen betaling beschikbaar is.

Afgezien van de vraag of aldus geen probleem rijst ten aanzien van de in artikel 10, lid 2, g), van de dienstenrichtlijn vervatte criteria van transparantie en toegankelijkheid, moet betreffende de verwijzing naar de genoemde normen het volgende worden opgemerkt.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, 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.

¹⁷ Voor de ventilatieverslagen, zie artikel 1bis, 6°, van het ministerieel besluit van 2 april 2007, gelezen in samenhang met de informatieve bijlage 5.5 van STS-P-73-1 (FOD Economie, STS P 73-1, Systemen voor basisventilatie in residentiële toepassingen, 7 juli 2015, http://economie.fgov.be/nl/binaries/STS-P_73-1_Ventilatie_tcm325-269531.pdf).

¹⁸ Voor de luchtdichtheidstesten, zie punt 3.6 van bijlage VI bij het ministerieel besluit van 2 april 2007, gelezen in samenhang met de informatieve bijlage 6 van STS P 71-3 (FOD Economie, STS P 71-3, Luchtdichtheid van gebouwen – Luchtdichtheidstest, 18 december 2014, http://economie.fgov.be/nl/binaries/STS_P-71-3_NL_tcm325-260593.pdf).

¹⁹ Zie opmerking 4.

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. 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.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT