



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.229/3
van 30 oktober 2017

over

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

Op 4 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van 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 over de energieprestatieregelgeving’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 oktober 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 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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er vooreerst toe te voorzien in een erkenningsregeling voor de organisatoren van een kwaliteitskader voor de uitvoering van luchtdichtheidstesten of de opmaak van ventilatieverslagen (artikelen 1 en 2 van het ontwerp).

Vervolgens worden een aantal wijzigingen aangebracht in titel IX van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebesluit’ (hierna: het Energiebesluit van 19 november 2010). Zo wordt artikel 9.1.11, § 2/1, van het Energiebesluit van 19 november 2010 verbeterd (artikel 3) en worden de artikelen 9.1.12/2 en 9.1.12/3 van hetzelfde besluit gewijzigd teneinde de eisen inzake het aandeel van hernieuwbare energie in, respectievelijk, nieuw op te richten woongebouwen (artikel 4) en nieuw op te richten school- en kantoorgebouwen (artikel 5) te verstrengen. Artikel 6 van het ontwerp strekt tot een gelijkaardige wijziging van artikel 9.1.17, § 5, van het Energiebesluit bij een ingrijpende energetische renovatie. Voorts wordt de minister gemachtigd om afwijkingen toe te staan op de indieningstermijn van de EPB-aangifte vermeld in artikel 11.1.8, § 1, van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: het Energiedecreet van 8 mei 2009) (artikel 7) en om de eisen te bepalen waaraan de personen en organisaties moeten voldoen die de in de artikelen 9.1.32/1 en 9.1.32/2 van het Energiebesluit bedoelde controles van aannemers en verslaggevers uitvoeren (artikelen 8 en 9).

Tevens worden een aantal bijlagen bij het Energiebesluit van 19 november 2010 vervangen (artikelen 10 tot 12 en bijlagen 1 tot 3) of gewijzigd (artikelen 13 en 14).

In artikel 15 van het ontwerp wordt de inwerkingtreding van het te nemen besluit geregeld.

RECHTSGROND

3.1. Om de in advies 61.581/3 van 22 juni 2017¹ uiteengezette redenen, vinden de ontworpen artikelen 8.8.1 en 8.8.2 van het Energiebesluit van 19 november 2010 (artikelen 1 en 2 van het ontworpen besluit) rechtsgrond in de artikelen 10.1.5 en 11.1.5, derde lid, van het

¹ Adv.RvS 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’, opmerkingen 3.2.1 tot 3.2.1.2.

Energiedecreet van 8 mei 2009. Die bepalingen bieden tevens rechtsgrond voor de artikelen 8 en 9 van het ontworpen besluit.

3.2. De artikelen 11.1.1, § 1, en 11.1.5, eerste lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de EPB-eisen bepaalt waaraan gebouwen moeten voldoen waarvoor een aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen wordt ingediend, en de berekeningsmethode vastlegt van de energieprestatie van een gebouw, bieden rechtsgrond voor de artikelen 3 en 10 tot 14 van het ontworpen besluit.

3.3. De artikelen 4 tot 6 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 11.1.3 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, naar luid waarvan de Vlaamse Regering bij het bepalen van de EPB-eisen voor nieuwe gebouwen en bestaande gebouwen die ingrijpend worden gerenoveerd, mag vastleggen dat een minimumniveau van energie uit hernieuwbare energiebronnen moet worden gehaald.

3.4. Artikel 7 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 11.1.5, tweede lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009, naar luid waarvan de Vlaamse Regering afwijkingen kan toestaan van de indieningstermijn vermeld in artikel 11.1.8, § 1, van hetzelfde decreet.

3.5. Naast de voormelde bepalingen van het Energiedecreet van 8 mei 2009 wordt in het eerste lid van de aanhef ook verwezen naar artikel 11.1.14, § 2, van hetzelfde decreet. Die bepaling biedt evenwel geen rechtsgrond voor een van de bepalingen van het ontworpen besluit, en moet derhalve worden weggelaten uit het eerste lid van de aanhef.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat technische voorschriften in de zin van richtlijn 2015/1535/EU 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’. Een dergelijk ontwerp voor een technisch voorschrift moet overeenkomstig artikel 5, lid 1, van die richtlijn worden meegedeeld aan de Europese Commissie en de goedkeuring ervan moet worden uitgesteld voor de duur van, in beginsel, drie maanden, te rekenen vanaf de datum waarop de Commissie de voormelde mededeling ontvangt (artikel 6, lid 1, van richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015).

Uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier blijkt niet dat het ontwerp is meegedeeld aan de Europese Commissie. Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde evenwel bevestigd dat dit wel gebeurd is:

“Het ontwerp werd inderdaad aangemeld. De standstillperiode, vastgesteld op 3 maanden (richtlijn 2015/1535), loopt af op 15 december 2017.”

Van die mededeling en het naleven van de in artikel 6 van richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 bepaalde wachttermijn moet melding worden gemaakt in de aanhef van het besluit.

5. In het vierde lid van de aanhef wordt enkel gewag gemaakt van het thans voorliggende advies van de Raad van State.

De artikelen 1 en 2 van het ontwerp hernemen evenwel bepalingen van 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’, waarover de Raad advies 59.690/3 van 29 juli 2016 en advies 61.581/3 van 22 juni 2017 heeft gegeven. Vermits die adviezen tevens betrekking hebben op de bepalingen van het thans voor advies voorgelegde ontwerp, moet er eveneens melding van worden gemaakt in de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indeling in hoofdstukken

6. De nummering van de hoofdstukken loopt na hoofdstuk 2 niet door. Dit moet worden verbeterd.

Artikel 2

7.1. Zoals de Raad van State in advies 61.581/3 van 22 juni 2017 reeds heeft opgemerkt, moeten de stellers van het ontwerp zich ervan vergewissen of voor de invoering van het vergunningsstelsel waarin door artikel 2 van het ontwerp wordt voorzien, is voldaan aan de voorwaarden bepaald in artikel 9 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn), of de gehanteerde criteria voldoen aan de eisen vermeld in artikel 10 van die richtlijn en of in de ISO-normen waaraan moet worden voldaan,² geen verboden of aan evaluatie onderworpen eisen in de zin van de artikelen 14 en 15 van de dienstenrichtlijn voorkomen.³

7.2. De Raad van State heeft in het voormelde advies 61.581/3 van 22 juni 2017 eveneens opgemerkt dat, ook los van de dienstenrichtlijn, de stellers van het ontwerp de beperkingen aan het recht op vestiging die voortvloeien uit de keuze voor specifieke ISO-normen, moeten kunnen verantwoorden.⁴ De in dat advies gemaakte voorbehouden aangaande de uit de keuze voor de norm NBN EN ISO 17065 (certificatie producten of diensten) in bouwgerelateerde domeinen voortvloeiende beperkingen en aangaande de zeer ontransparante wijze waarop kwaliteitseisen worden opgelegd aan de luchtdichtheidsmeters en ventilatieverslaggevers, die neerkomen op erkenningsvoorwaarden, gelden evenzeer voor artikel 2 van het ontwerp.

7.3. Het voorgaande gaat ook op voor de opmerking die de Raad van State in het voormelde advies heeft gemaakt over het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van

² Het ontworpen artikel 8.8.1, § 2, zevende lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010.

³ Adv.RvS 61.581/3 van 22 juni 2017, opmerking 4.

⁴ Adv.RvS 61.581/3 van 22 juni 2017, opmerking 5.

technische normen waarnaar, zoals in artikel 2 van het ontwerp, in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen.⁵

Artikel 13

8. In artikel 13, 1°, van het ontwerp is niet duidelijk of met “h-1” een aftrekking wordt bedoeld, dan wel – wat aannemelijker lijkt en de gemachtigde schijnt te bevestigen⁶ veeleer de negatieve exponent “h⁻¹”, wat ook kan worden genoteerd als “1/h”. Bijgevolg schrijven men “0,36 m³/h per cm²” en “0,80 m³/h per cm²” (in de plaats van “0,36 m³.h-1 per cm²” en “0,80 m³.h-1 per cm²”). Die formule sluit ook beter aan bij de notatie elders in bijlage IX.

Artikel 15

9.1. Luidens artikel 15, eerste lid, van het ontwerp treden de artikelen 1 en 2 ervan in werking op de datum van de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, vastgesteld bij artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding van de artikelen 1 en 2 van het ontwerp, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

Gevraagd of er een dergelijke verantwoording voorhanden was, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De ontwerp teksten werden reeds ruim voor het zomerreces opgeleverd. Het was de bedoeling om zo snel mogelijk uitvoering te geven aan de erkenning als organisator van een kwaliteitskader, terwijl de zaken m.b.t. eisen en rekenmethodiek pas per 1 januari 2018 in werking zouden treden. Doordat de Vlaamse Regering uiteindelijk pas haar eerste principiële goedkeuring aan dit ontwerpbesluit gaf in september 2017, zal het besluit pas (rekening houdende met bovenvermelde standstillperiode) kunnen definitief worden goedgekeurd in de tweede helft van december 2017 en verdwijnt zodoende de noodzaak voor een versnelde inwerkingtreding van artikel 1 en 2. Het hele besluit mag per 1 januari 2018 in werking treden.”

Bijgevolg moeten in artikel 15, eerste lid, van het ontwerp de woorden “, behalve artikel 1 en 2 die in werking treden op de datum van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad” worden weggelaten.

9.2. Naar luid van artikel 15, tweede lid, van het ontwerp zijn de artikelen 10 tot 14 ervan voor het eerst van toepassing op dossiers waarbij de melding of de aanvraag van een

⁵ Adv.RvS 61.581/3 van 22 juni 2017, opmerking 6.

⁶ Gevraagd of met de formule “0,36 m³.h-1 per cm²” het volgende wordt bedoeld: “0,36 m³/h per cm²”, antwoordt de gemachtigde: “Ik heb dit nagevraagd bij de ingenieur die het dossier inhoudelijk trekt en volgens haar is dat (...) inhoudelijk volledig hetzelfde, enkel een andere wiskundige notatie.”

omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen wordt ingediend vanaf 1 januari 2018.

De artikelen 10 tot 14 zijn evenwel wijzigingsbepalingen die slechts eenmaal uitwerking kunnen hebben. Het zijn dan ook niet die artikelen die voor het eerst van toepassing kunnen worden gemaakt op de voormelde dossiers, maar de bij die artikelen aangebrachte wijzigingen. Artikel 15, tweede lid, van het ontwerp dient bijgevolg als volgt te luiden:

“De bijlagen V, VI, VIII, IX en XII bij het Energiebesluit van 19 november 2010 zoals vervangen of gewijzigd bij de artikelen 10, 11, 12, 13 en 14 van dit besluit zijn voor het eerst van toepassing op dossiers waarbij de melding of de aanvraag van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen wordt ingediend vanaf 1 januari 2018.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT