



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.223/3
van 30 november 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 28 december 2018 houdende algemene bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving, energieprestatiecertificaten en de certificering van aannemers en installateurs’

Op 30 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 28 december 2018 houdende algemene bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving, energieprestatiecertificaten en de certificering van aannemers en installateurs’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 november 2020. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Pierre BARRA en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 november 2020.

*

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 minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 28 december 2018 ‘houdende algemene bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving, energieprestatiecertificaten en de certificering van aannemers en installateurs’.

Ten gevolge van de opheffing van de erkenningsregeling voor energiedeskundigen type B¹ worden in het ministerieel besluit van 28 december 2018 bepalingen opgeheven inzake de basisopleiding voor energiedeskundigen type B (artikel 3 van het ontwerp), de vrijstelling die zij genieten voor onderdelen van de basisopleiding voor energiedeskundigen type A (artikel 1) en de verklaring op erewoord die zij moeten afleggen (artikelen 5 en 14). Voorts wordt de permanente vorming geregeld die de energiedeskundigen type A moeten volgen in 2021 (artikel 2), evenals de bijscholing voor gecertificeerde aannemers en installateurs (artikel 4).

Eveneens worden de bijlagen 6, 10 en 16 bij het besluit van 28 december 2018 gewijzigd (artikelen 7, 8 en 9) en worden de bijlagen 4, 18, 25, 26/1 en 26/2 bij hetzelfde besluit vervangen (artikelen 6, en 10 tot 13).

RECHTSGROND

3.1. Volgens de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit in eerste orde gezocht in de artikelen 8.1.1/2, 8.5.1, § 7, 9.2.1, § 1, tweede lid, 9.2.5/1, § 2, tweede lid, en 9.2.7/1, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’ (hierna: het Energiebesluit van 19 november 2010) en de volgende bijlagen bij dat besluit:

- bijlage V (§ 7.7.2, § 7.8.4, § 9.2.1, § 9.3.1, § 10.2.3.2, § 10.3.3.4.1, § 10.3.3.4.2, § 13.3, bijlage D.4 en bijlage G);
- bijlage VI (§ 5.5, § 5.6.2.1, § 5.6.3.5.2, § 5.6.3.6.2, § 5.6.4, § 6.3, § 7.5.1, § 7.6 en § 10.3);
- bijlage XIII (§ 4.6.2).

¹ Zie het besluit van de Vlaamse Regering van 9 oktober 2020 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, betreffende de omzetting van Richtlijn 2018/844/EU en betreffende diverse bepalingen inzake de energie-efficiëntie’.

In tweede orde wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 10.1.4, 11.1.1, § 1, en 11.2.1, § 1, van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: het Energiedecreet van 8 mei 2009).

3.2. Gevraagd welke bepalingen van het ontworpen besluit specifiek rechtsgrond vinden in welke van de voormelde bepalingen van het Energiebesluit van 19 november 2010 en van het Energiedecreet van 8 mei 2009, heeft de gemachtigde de volgende rechtsgrondtabel bezorgd:

Artikel	Rechtsgrond Energiebesluit	Rechtsgrond Energiedecreet
Artikel 1	Art. 8.1.1 tweede lid	Art. 10.1.4
Artikel 2	Art. 8.1.1/2 derde lid	Art. 10.1.4
Artikel 3	Art. 8.1.1 tweede lid Art. 8.1.1, vierde lid Art. 9.3.1	Art. 10.1.4
Artikel 4	Art. 8.5.1, §7	Art. 10.1.4
Artikel 5	Art. 8.1.1, laatste lid	Art. 10.1.1
Artikel 6	Bijlage V, §7.7.2 en bijlage D.4 Bijlage VI, §5.5, §5.6.3.5.2, §5.6.3.6.2 Bijlage XIII, art. §4.6.2	Art. 11.1.1 Art. 11.1.5
Artikel 7	Bijlage V, §7.8.4 Bijlage VI, §5.6.2.1	Art. 11.1.1 Art. 11.1.5
Artikel 8	Bijlage V, bijlage G Bijlage VI, §5.6.4	Art. 11.1.1 Art. 11.1.5
Artikel 9	Bijlage V, §9.2.2.1, §9.3.2, §10.2.3.2, §10.3.3.4.1 en §10.3.3.4.2 Bijlage VI, §6.3 en §7.5.1	Art. 11.1.1 Art. 11.1.5
Artikel 10	Bijlage V, §10.2.3.2, §10.3.3.4.2 en §13.3 Bijlage V, §7.5.1, §7.6 en §10.3	Art. 11.1.1 Art. 11.1.5
Artikel 11	Art. 9.2.1, §1	Art. 11.2.1, §1
Artikel 12	Art. 9.2.7/1	Art. 11.2.1
Artikel 13	Art. 9.2.5/1 §§ 2 en 5	Art. 11.2.1
Artikel 14	Art. 8.1.1, laatste lid	Art. 10.1.2
Bijlagen		
Bijlage 1	Bijlage V, §7.7.2 en bijlage D.4 Bijlage VI, §5.5, §5.6.3.5.2, §5.6.3.6.2 Bijlage XIII, art. §4.6.2	Art. 11.1.1 Art. 11.1.5
Bijlage 2	Bijlage V, §10.2.3.2, §10.3.3.4.2 en §13.3 Bijlage V, §7.5.1, §7.6 en §10.3	Art. 11.1.1 Art. 11.1.5
Bijlage 3	Art. 9.2.1, §1	Art. 11.2.1, §1
Bijlage 4	Art. 9.2.7/1	Art. 11.2.1
Bijlage 5	Art. 8.1.1, laatste lid	Art. 10.1.2

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van hetgeen hieronder wordt opgemerkt.

3.3. Een minister beschikt enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering die heeft op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Bepalingen die louter (berekennings)regels omvatten, zonder machtiging aan de bevoegde minister, begrenzen weliswaar zijn vrijheid bij het vaststellen van specifieke bepalingen, maar kunnen op zich geen rechtsgrond vormen voor één of meerdere van de artikelen van het ontworpen besluit.

In het licht van het voorgaande kunnen de paragrafen 9.2.2.1 en 10.3.3.4.1 van bijlage V en de paragrafen 5.5 en 10.3 van bijlage VI bij het Energiebesluit van 19 november 2010, die geen machtiging aan de minister bevatten, geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

Een dergelijke machtiging ligt wel vervat in paragraaf 9.3.1 van bijlage V, die niet wordt vermeld in de door de gemachtigde aangeleverde rechtsgrondtabel, maar die nochtans eveneens rechtsgrond biedt voor artikel 9 van het ontworpen besluit.

3.4. Aangezien artikel 9.3.1 van het Energiebesluit van 19 november 2010 is opgeheven bij artikel 44 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 oktober 2020 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, betreffende de omzetting van Richtlijn 2018/844/EU en betreffende diverse bepalingen inzake de energie-efficiëntie’, kan deze bepaling geen bijkomende rechtsgrond bieden voor artikel 3 van het ontworpen besluit. Artikel 8.1.1, tweede lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 biedt echter al afdoende rechtsgrond voor deze bepaling.

3.5. Artikel 10 van het ontworpen besluit en bijlage 2 erbij vinden niet gedeeltelijk rechtsgrond in de paragrafen 7.5.1, 7.6 en 10.3 van bijlage V bij het Energiebesluit van 19 november 2010, zoals in de rechtsgrondtabel wordt gesteld, maar wel in de paragrafen 7.5.1 en 7.6 van bijlage VI bij hetzelfde besluit.

3.6. Bijlage 5 bij het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 9.2.5/1, §§ 2 en 5, van het Energiebesluit van 19 november 2010 en artikel 11.2.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, net zoals artikel 13 van het ontworpen besluit, dat strekt tot invoeging van die bijlage 5.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. De rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt.

4.2. In de rubriek ‘Vormvereisten’ van de aanhef moet worden verwezen naar het advies van de inspecteur van financiën van 27 oktober 2020 (in plaats van “28 oktober 2020”).

Artikel 1

5. In de inleidende zin van artikel 1 schrijve men “hoofdstuk 3 *van titel 2*” van het ministerieel besluit van 28 december 2018.

Artikel 2

6. Vermits artikel 31 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2018 deel uitmaakt van hoofdstuk 4 (‘Permanente vorming voor energiedeskundige type A’) van titel 2, verdient het aanbeveling om in de ontworpen paragraaf 1 van die bepaling gewag te maken van de energiedeskundige *van type A*. Voorts lijkt na de zinsnede “en het toepassingsgebied” het woord “ervan” te ontbreken.

Artikel 8 en bijlagen 1 en 2

7. In de ontworpen wijzigingen aan bijlage 10 van het besluit van 28 december 2018 (artikel 8 van het ontwerp) en de ontworpen bijlagen 4 en 18 van hetzelfde besluit (bijlagen 1 en 2 bij het ontwerp) wordt verwezen naar in het Engels opgestelde technische normen.

In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in 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 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 verwezen naar normen die niet in overeenstemming met artikel 190 van de Grondwet zijn bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar zijn.²

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

² Adv.RvS 67.898/1/V van 11 september 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 oktober 2020 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, betreffende de omzetting van Richtlijn 2018/844/EU en betreffende diverse bepalingen inzake de energie-efficiëntie’, opmerking 23.