



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.256/3
van 8 december 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende
wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010'

Op 6 november 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 december 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS 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 8 december 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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het Energiebesluit van 19 november 2010 op verschillende punten te wijzigen, en dit onder meer ter uitvoering van het decreet van 30 oktober 2020 ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009’. Sommige van de ontworpen wijzigingen strekken tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2018/844 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen en Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie’ (artikel 1 van het ontwerp).

2.2. Vooreerst worden er een aantal definities gewijzigd en toegevoegd in artikel 1.1.1, § 2, van het Energiebesluit van 19 november 2010 (artikel 2).

Vervolgens wordt in hoofdstuk I van titel III van dat besluit een afdeling XI ingevoegd waarin aardgasaansluitingen bij grote verkavelingen, grote groepswoningbouwprojecten en grote appartementsgebouwen worden geregeld (artikel 3).

Artikel 6.2/1.7 van het Energiebesluit van 19 november 2010 en bijlage III/3 bij dat besluit worden gewijzigd teneinde te bepalen dat projecten op zonne-energie moeten worden gerealiseerd op gebouwen of op marginale gronden (artikelen 4 en 23) en een eerdere wijziging van die bepalingen bij de artikelen 3 en 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2020 ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een steunregeling voor middelgrote installaties op basis van zonne-energie en kleine en middelgrote windturbines en wat betreft nuttige groene warmte, restwarmte en de injectie en productie van biomethaan’ wordt hieraan aangepast (artikelen 26 en 27). In het verlengde hiervan wordt in een overgangsregeling voorzien voor installaties die al een definitieve of een voorlopige bandingfactor hebben verkregen (artikel 29).

Voorts worden de voorwaarden voor de toekenning van een aantal premies voor rationeel energiegebruik vervat in de artikelen 6.4.1/1, 6.4.1/1/2, 6.4.1/1/4, 6.4.1/5, 6.4.1/6 en 6.4.1/12 van het Energiebesluit van 19 november 2010 gewijzigd (artikelen 5 tot 10) en wordt de regeling voor de beperking van het bedrag van de door financieringssteun ontstane kosten dat door een elektro-intensieve onderneming verschuldigd is, uitgebreid tot warmtekrachtkoppeling (artikelen 11 tot 15 en 24). Voor de inleveringsronde die eindigt op 31 maart 2021 wordt voor die beperking in een specifieke regeling voorzien (artikel 22).

Ook wordt de bestaande regeling van de energielening gewijzigd (artikel 18) en wordt er voorzien in een energielening+ om een niet-energiezuinige woning of een niet-energiezuinig appartement grondig energetisch te renoveren of te slopen en herop te bouwen

(artikel 17). Aan de energiehuisen wordt een vergoeding toegekend per toegekende energielening+ (artikel 19). Voor de grondige energetische renovatie of de sloop en heropbouw van niet-energiezuinige woningen of appartementen kan ook een rentesubsidie worden toegekend (artikel 20).

In het Energiebesluit van 19 november 2010 wordt ook nog een titel IX/1 ('Energimobiliteit') ingevoegd waarin in verplichtingen wordt voorzien voor het plaatsen van (infrastructuur voor de installatie van) oplaadpunten voor elektrische voertuigen (artikel 21).

Ten slotte worden artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2020 en de artikelen 21 en 22 van het decreet van 30 oktober 2020 in werking gesteld (artikelen 25 en 28) en wordt de inwerkingtreding en de toepassing van bepalingen van het te nemen besluit geregeld (artikel 30).

RECHTSGROND

3.1. Volgens de rubriek 'Rechtsgronden' in de aanhef vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in de artikelen 4.1.16/1, 7.1.11/1, 7.5.1, eerste lid, 8.2.2, 8.2.3 en 11/1.1.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en in artikel 45 van het decreet van 30 oktober 2020.

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt.

3.2. In zoverre rechtsgrond wordt gezocht in artikel 7.1.11/1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, dat wordt ingevoegd bij artikel 22 van het decreet van 30 oktober 2020, moet worden vastgesteld dat luidens artikel 50, eerste lid, van het decreet van 30 oktober 2020 de Vlaamse Regering de datum van inwerkingtreding van, onder meer, artikel 22 van dat decreet vaststelt. Dat gebeurt bij artikel 28 van het ontworpen besluit, dat de artikelen 21 en 22 van het decreet van 30 oktober 2020 in werking stelt. Rechtsgrond daarvoor is echter niet artikel 45 van het decreet van 30 oktober 2020, zoals in de aanhef wordt vermeld, maar artikel 50, eerste lid, van hetzelfde decreet.

3.3. Artikel 7.5.1, eerste lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 biedt rechtsgrond voor het opleggen van openbare dienstverplichtingen aan de netbeheerders en leveranciers ter bevordering van het rationeel energiegebruik. De artikelen 8.2.1, 2°, 8.3.1, 2°, en 8.4.1, 2°, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 zijn het spiegelbeeld van die bepaling aan de kant van de begunstigten en creëren de mogelijkheid om steun voor rationeel energiegebruik toe te kennen aan verschillende categorieën van afnemers. Samen vormen ze de rechtsgrond voor de artikelen 5 tot 10 van het ontworpen besluit.

3.4.1. Artikel 8.2.3 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, ingevoegd bij artikel 26 van het decreet van 30 oktober 2020, biedt in beginsel rechtsgrond voor de ontworpen artikelen 7.15.1 tot 7.15.5 van het Energiebesluit van 19 november 2010, tot invoering waarvan artikel 20 van het ontworpen besluit strekt.

Artikel 26 van het decreet van 30 oktober 2020 treedt in werking op 1 januari 2021.¹ Artikel 30, vierde lid, van het ontworpen besluit bepaalt weliswaar dat artikel 20 van hetzelfde besluit voor het eerst van toepassing is op de kredietaanvragen vanaf 1 januari 2021, maar regelt de inwerkingtreding van die bepaling niet. Vermits evenwel de ontworpen artikelen 7.15.1 tot 7.15.5 van het Energiebesluit van 19 november 2010 niet in werking kunnen treden voor artikel 8.2.3 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, moet om redenen van rechtszekerheid ook² voor artikel 20 van het ontworpen besluit worden bepaald dat het in werking treedt op 1 januari 2021.

3.4.2. In zoverre bij de ontworpen artikelen 7.15.2, § 1, 7.15.4, vierde lid, en 7.15.5 van het Energiebesluit van 19 november 2010 taken worden opgelegd aan het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (hierna: VEKA), moet bijkomend rechtsgrond worden gezocht in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.³

3.5. Een aantal bepalingen van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikelen van het Energiedecreet van 8 mei 2009 die niet worden vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef.

Zo vinden de artikelen 4, 23, 25, 26, 27 en 29 van het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 7.1.4/1, § 1, van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Voor artikel 16 en artikel 30, vijfde lid, van het ontworpen besluit moet rechtsgrond worden gezocht in artikel 8.2.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

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

¹ Artikel 50, derde lid, van het decreet van 30 oktober 2020.

² Thans wordt reeds bepaald dat de artikelen 3 tot 8, 16 tot 19, 23, 25 tot 27 en 29 in werking treden op 1 januari 2021: zie artikel 30, tweede lid.

³ In dat verband moet worden opgemerkt dat de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het VEKA nog niet is afgerond. Het decreet dat daartoe een aanzet geeft is op 2 december 2020 aangenomen door het Vlaams Parlement, maar werd nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (zie het ontwerp van decreet ‘houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het Departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving in de Vlaamse Milieumaatschappij en houdende rapportage door het Departement Omgeving’, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 526/5) en een adviesaanvraag over een ontwerp van besluit dat de eigenlijke omvorming moest implementeren in het Energiebesluit van 19 november 2010 is bovendien onontvankelijk verklaard (zie adv.RvS 68.203/1 van 20 november 2020 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van diverse besluiten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap en de operationalisering ervan tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap en tot integratie van opdrachten inzake klimaat en energie van het Departement Omgeving in het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap’).

Artikel 2

5. In het ontworpen artikel 1.1.1, § 2, 70°/1, van het Energiebesluit van 19 november 2010 (artikel 1, 7°, van het ontwerp), dat een definitie van het begrip “niet-energiezuinige woning of appartement” bevat, wordt bepaald dat het energielabel van de woning of het appartement in kwestie moet blijken uit een energieprestatiecertificaat dat niet ouder is dan 2019.

In een artikel waarin begrippen worden gedefinieerd, horen echter geen bepalingen met een normatief karakter thuis, terwijl dat hier wel het geval is. De voormelde voorwaarde moet derhalve worden overgebracht naar de ontworpen artikelen 7.9.2/0/1 en 7.15.2 van het Energiebesluit van 19 november 2010 (artikelen 17 en 20 van het ontwerp), waarin de voorwaarden worden bepaald om in aanmerking te komen voor de energielening+ en de rentesubsidie voor de renovatie of de sloop en heropbouw van niet-energiezuinige woningen en appartementen.

Voorts moet worden opgemerkt dat de bijzin “dat in het Vlaamse Gewest ligt” in die definitie grammaticaal gesproken enkel betrekking heeft op “een appartement met een energielabel D, E of F”, en niet op “een woning met energielabel E of F”, wat allicht niet de bedoeling is.

Artikel 8

6. In de inleidende zin van artikel 8, 3°, van het ontwerp moet na de woorden “tweede lid”, het zinsdeel “, dat het zesde lid wordt,” worden ingevoegd.

Artikel 9

7. In artikel 9, 2°, van het ontwerp moeten de woorden “vierde lid” worden vervangen door de zinsnede “paragraaf 1, vierde lid”.⁴

Artikel 10

8. Artikel 10 van het ontwerp bevat tweemaal een punt 2. De onderdelen van dat artikel moeten bijgevolg worden vernummerd.

Artikel 15

9. In artikel 15, 2°, van het ontwerp moet de aanduiding “3°” worden weggelaten.

⁴ Zie immers artikel 7 van het ontwerp, dat strekt tot vervanging van artikel 6.4.1/1/4 van het Energiebesluit van 19 november 2010.

Artikel 16

10.1. Vermits bij de wijziging van artikelen van een regelgevende norm de bestaande volgorde van die artikelen in acht moet worden genomen,⁵ moet artikel 16 van het ontwerp, dat strekt tot wijziging van artikel 7.12.1 van het Energiebesluit van 19 november 2010, worden opgenomen na artikel 19 van het ontwerp, dat tot wijziging van artikel 7.9.3 van hetzelfde besluit strekt, en moeten die artikelen, evenals de artikelen 17 en 18 van het ontwerp, worden vernummerd.

10.2. In het ontworpen artikel 7.12.1, § 4, 5°, van het Energiebesluit van 19 november 2010 (artikel 16, 4°, van het ontwerp) schrijve men “5°” (in plaats van “4°”).

10.3. In het ontworpen artikel 7.12.1, § 7, van het Energiebesluit van 19 november 2010 (artikel 16, 5°, van het ontwerp) wordt gewag gemaakt van “een btw-verlaging naar 6 procent”. Hiermee wordt klaarblijkelijk gedoeld op de regeling waarin artikel 15 voorziet van het ontwerp van programmawet dat recent in de Kamer van volksvertegenwoordigers is ingediend.⁶ Zoals blijkt uit het advies dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft gegeven over het voorontwerp dat aan dat ontwerp voorafging,⁷ is de bestaanbaarheid van die regeling met de Btw-richtlijn echter allerm minst evident. Indien in het licht hiervan die regeling niet, of op een andere wijze, zou worden aangenomen, moet het thans voorliggende ontwerp hieraan worden aangepast.

Artikel 17

11.1. Er lijkt een tegenspraak te bestaan tussen het ontworpen artikel 7.9.2/0, § 2, van het Energiebesluit van 19 november 2010, dat bepaalt dat de energielening+ renteloos is, en de ontworpen paragraaf 3 van hetzelfde artikel, waarin wordt bepaald dat de interestvoet van de energielening+ gelijk is aan de wettelijke rente zoals die geldt op het ogenblik dat de kredietovereenkomst wordt gesloten, met een minimum van 2%.

In de bis-nota aan de Vlaamse Regering wordt dienaangaande het volgende uiteengezet:

“De energielening+ is renteloos, zij het onder de voorwaarde van het vervullen van de resultaatsverbintenis, uiteengezet in het nieuw ontworpen artikel 7.9.2/0/1, §2. De energielening is in wezen een lening die tegen een bepaald interestpercentage verleend is, maar waarvan de interesten kwijtgescholden zullen worden wanneer aan de voorwaarden van 7.9.2/0/1, §2 voldaan is. Wanneer hier niet aan voldaan wordt, zal over worden gegaan tot een betaling van de interesten aan de energiehuizen. De interestvoet is gelijk

⁵ Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4, aanwijzing 187.

⁶ Zie *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1662/001.

⁷ Adv.RvS 68.243/1-2-3-4 van 10 november 2020 over een voorontwerp van programmawet, opmerkingen bij artikel 16, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1662/001, 132-141.

aan de wettelijke rente⁸, zoals die op het ogenblik van de afsluiting van de kredietovereenkomst geldt, met een minimum van 2%.”

De bedoeling van de stellers van het ontwerp lijkt beter tot uiting te komen als het ontworpen artikel 7.9.2/0, §§ 2 en 3, van het Energiebesluit van 19 november 2010 als volgt zou luiden:

“§ 2. De interestvoet van de energielening+ is gelijk aan de wettelijke rente zoals die geldt op het ogenblik dat de kredietovereenkomst wordt gesloten, met een minimum van 2%.

§ 3. In afwijking van § 2 is echter geen interest verschuldigd als de kredietnemer de voorwaarden heeft nageleefd die worden bepaald in artikel 7.9.2/0/1.”

11.2. In het ontworpen artikel 7.9.2/0/3, § 1, tweede lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 wordt bepaald dat facturen die naar het inzicht van het energiehuis kennelijk geen betrekking hebben op de grondige energetische renovatiewerken, kunnen worden geweigerd als basis voor de toekenning van de energielening+.

De woorden “kennelijk” en “kunnen” moeten worden weggelaten. Kennelijk of niet, als de facturen geen betrekking hebben op grondige energetische renovatiewerken, kan de lening niet worden verleend aangezien uit het ontworpen artikel 7.9.2/0, § 1, tweede lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 voortvloeit dat die lening bestemd is voor de ondersteuning van de grondige energetische renovatie of de sloop en heropbouw van niet-energiezuinige woningen of appartementen. Overigens biedt de zinsnede “naar inzicht van het energiehuis” in het ontworpen artikel 7.2.2/0/3, § 1, tweede lid, het energiehuis voldoende ruimte om twijfelgevallen te beslechten.

11.3. Naar luid van het ontworpen artikel 7.9.2/0/4, tweede lid,⁹ van het Energiebesluit van 19 november 2010 informeren de energiehuizen de kredietnemers over de bijkomende administratieve sanctie.

De ontworpen regeling inzake de energielening+ maakt nergens melding van een dergelijke bijkomende administratieve sanctie. Er is ook geen rechtsgrond om een dergelijke sanctie op te leggen, nu dit niet kan worden beschouwd als een “modaliteit” van de lening in de zin van artikel 8.2.2, § 1, tweede lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Bijgevolg moet het tweede lid van het ontworpen artikel 7.9.2/0/4 van het Energiebesluit van 19 november 2010 worden weggelaten.

11.4. De ontworpen artikelen 7.9.2/0/4 en 7.9.2/0/5 van het Energiebesluit van 19 november 2010 hebben maar één paragraaf. Bijgevolg moet de aanduiding “§1.” telkens worden weggelaten.

⁸ Voetnoot 11 van de aangehaalde nota: De wettelijke rentevoet voor het jaar 2020 bedraagt 1,75% (Wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van de betalingsachterstand bij handelstransacties, ten uitvoer van de richtlijn 2000/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000).

⁹ Zie dienaangaande opmerking 11.4.

Artikel 18

12. In de inleidende zin van artikel 18 van het ontwerp moet ook gewag worden gemaakt van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 september 2020.

Artikel 20

13. Er is maar één afdeling in het ontworpen hoofdstuk XV van titel VII van het Energiebesluit van 19 november 2010. Tenzij er al een tweede steunmaatregel voor de renovatie van niet-energiezuinige woningen of appartementen wordt voorbereid, wordt de afdeling beter geschrapt, en kunnen de onderafdelingen afdelingen worden.

Artikel 25

14. Artikel 25 van het ontwerp strekt tot de inwerkingstelling van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2020.

In artikel 18 van dat besluit wordt de Vlaamse minister bevoegd voor de energie gemachtigd om voor iedere bepaling van dit besluit de datum van inwerkingtreding te bepalen. Dat neemt niet weg dat de Vlaamse Regering zelf die inwerkingtreding kan bepalen. Om evenwel te vermijden dat hierover verwarring zou ontstaan wordt artikel 25 van het ontwerp het best als volgt verwoord:

“In afwijking van artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2020 tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een steunregeling voor middelgrote installaties op basis van zonne-energie en kleine en middelgrote windturbines en wat betreft nuttige groene warmte, restwarmte en de injectie en productie van biomethaan treedt artikel 1 van dat besluit in werking.”

Artikel 30

15.1. Om de redenen vermeld in opmerking 3.4.1 moet hetzij in het tweede lid, hetzij in het vierde lid van artikel 30 van het ontwerp worden bepaald dat artikel 20 van het te nemen besluit in werking treedt op 1 januari 2021.

15.2. Artikel 30, derde lid en vierde lid, van het ontwerp beoogt overgangsregelingen in te voeren die aangeven wanneer bepaalde in het ontwerp vervatte regelingen voor het eerst moeten worden toegepast. Daartoe moet echter worden verwezen naar de bepalingen zelf die de regelingen in kwestie bevatten, en niet naar de artikelen van het ontwerp waarbij die artikelen worden gewijzigd of ingevoegd. Wijzigingsbepalingen hebben immers enkel tot doel om de wijziging door te voeren en zijn daarna meteen uitgewerkt. Zij kunnen bijgevolg niet worden

toegepast op bepaalde facturen of kredietaanvragen. Bijgevolg moeten het derde en vierde¹⁰ lid van artikel 30 als volgt luiden:

“De artikelen 6.4.1/1, 6.4.1/1/2 en 6.4.1/5, § 1, van het Energiebesluit van 19 november 2010, zoals gewijzigd bij de artikelen 5, 6 en 8 van dit besluit, zijn voor het eerst van toepassing op eindfacturen met datum vanaf 1 januari 2021.

Hoofdstuk XV van het titel VII van het Energiebesluit van 19 november 2010, ingevoegd bij artikel 20 van dit besluit, is voor het eerst van toepassing op kredietaanvragen vanaf 1 januari 2021.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

¹⁰ Onverminderd hetgeen in opmerking 15.1 wordt opgemerkt.