



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.257/3
van 8 december 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme ‘tot 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 6.4.1/1/4, 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’

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 ministerieel besluit ‘tot 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 6.4.1/1/4, 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 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 Dries VAN EECKHOUTTE, eerste 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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme strekt er vooreerst toe de nadere regels en technische vereisten te bepalen om in aanmerking te komen voor een premie voor energiebesparende werkzaamheden (artikelen 1, 2 en 6 van het ontwerp) en de asbestverwijdering die er desgevallend mee gepaard gaat (artikel 8), voor een voucher totaalrenovatie (artikel 3), of voor een premie voor de plaatsing van een nieuwe centraleverwarmingsketel (artikel 5).

Tevens wordt geregeld hoe de keuze tussen een voucher of een premie kenbaar kan worden gemaakt en welke bewijsstukken vereist zijn (artikel 4).

Voorts wordt de hoogte bepaald van de premie voor de energiezuinige aanpassing van de binnenverlichting en van de investeringssteun voor energiebesparende werkzaamheden in andere gebouwen dan woningen, wooneenheden of woongebouwen (artikel 7). Ook wordt de trajectbegeleiding geregeld die de elektriciteitsdistributienetbeheerders verlenen voor de realisatie van dak- of zoldervloerisolatie, de plaatsing van hoogrendementsglas of spouwmuurisolatie (artikel 9), evenals de ondersteuning die zij verlenen voor de realisatie van collectieve renovatieprojecten (artikel 10).

Ten slotte wordt het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (hierna: VEKA) gemachtigd om richtlijnen te bepalen betreffende de invulling van de in het te nemen besluit vervatte technische vereisten (artikel 11).

Het te nemen besluit komt in de plaats van het ministerieel besluit van 5 december 2018 ‘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’, dat wordt opgeheven (artikel 12). Het treedt in werking op 1 januari 2021 (artikel 13).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de in de rubriek ‘Rechtsgrond(en)’ van de aanhef vermelde bepalingen, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt.

3.2. Artikel 2 van het ontworpen besluit en bijlage 1 erbij vinden rechtsgrond in artikel 6.4.1/1/1, achtste (niet: “zevende”) lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010.

Artikel 3 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 6.4.1/1/3, zevende (niet “achtste”) lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010.

Artikel 6 van het ontworpen besluit en bijlage 2 erbij vinden in beginsel¹ rechtsgrond in artikel 6.4.1/5, § 1, tiende (niet “negende”) lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010.

Artikel 7, § 1, van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 6.4.1/5, § 1, eerste lid, 9°, van het Energiebesluit van 19 november 2010, dat thans niet in de aanhef wordt vermeld.

Artikel 7, § 2, van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 6.4.1/5, § 3, derde lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010, dat eveneens niet in de aanhef wordt vermeld.

3.3. De artikelen 4 en 8 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in, respectievelijk, artikel 6.4.1/1/4, § 1, achtste lid, en § 3, vierde lid, en de artikelen 6.4.1/1/2, achtste lid, en 6.4.1/5, § 1, vijfde lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010, zoals die zouden worden ingevoegd bij de artikelen 6 tot 8 van het te nemen besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010’, waaromtrent de Raad van State op 8 december 2020 advies 68.256/3 heeft gegeven. Dit veronderstelt dat deze bepalingen eerst worden aangenomen.

3.4.1. In de artikelen 1, 6°, h), 5), 2, 1°, g), 5), en 4°, d), 4), en 6, 6°, g), 4), 7°, f), 5), en 10°, d), 4), van het ontworpen besluit wordt bepaald dat bij de aanvraag een foto moet worden gevoegd waarbij ook het gebouw waarin of waarop een installatie werd aangebracht, duidelijk in beeld wordt gebracht.

Uit artikel 4, 1), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ vloeit voort dat *alle* informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare persoon als persoonsgegevens moeten worden beschouwd. Nog uit die bepaling vloeit voort dat een persoon kan worden geïdentificeerd aan de hand van elementen die kenmerkend zijn voor, onder meer, de economische, culturele of sociale identiteit van die persoon.

Wanneer de foto van een gebouw betrekking heeft op de woning van de premieaanvrager,² kan worden aangenomen dat een dergelijke foto informatie bevat over een geïdentificeerde persoon, en met name elementen die kenmerkend zijn voor zijn economische, en desgevallend ook zijn culturele of sociale identiteit. Door de verplichting om bij de aanvraag een

¹ Maar zie opmerkingen 3.5 en 3.6 in verband met de premies voor kunststofplaten en lichtkoepels en de taken die worden opgelegd aan het VEKA.

² Wat niet het geval lijkt te zijn voor de gevallen bepaald in artikel 6 van het ontworpen besluit, vermits die bepaling betrekking heeft op energiebesparende werkzaamheden in andere gebouwen dan woningen, wooneenheden of woongebouwen: zie immers artikel 6.4.1/5, § 1, eerste lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010, tot uitvoering waarvan artikel 6 van het ontworpen besluit strekt.

foto te voegen waarbij ook het gebouw duidelijk in beeld wordt gebracht waarin of waarop een installatie werd aangebracht, wordt derhalve in die gevallen de verwerking van persoonsgegevens van de aanvrager van de premie geregeld.

3.4.2. Gevraagd naar een decretale rechtsgrond voor deze gegevensverwerking, antwoordde de gemachtigde:

“Er is momenteel geen specifieke decretale rechtsgrond voor het verwerken van persoonsgegevens in het kader van premieaanvragen maar dit vloeit enerzijds als accessorium voort uit artikel 7.5.1 en 8.2.1 van het Energiedecreet en anderzijds als een taak van de netbeheerder in het kader van het bestrijden van energiefraude zoals bepaald in artikel 5.1.3 en 5.1.4: als natuurlijke personen een premie aanvragen dan moet die aanvraag kunnen worden verwerkt wat ook de verwerking van de persoonsgegevens impliceert.

De AVG zelf vereist ook niet dat dit allemaal decretaal wordt geregeld en een dermate expansieve interpretatie zou overigens het verlenen van premies onmogelijk/onwerkbaar maken. De concrete verwerkingsvoorwaarden uit de AVG blijven uiteraard op die concrete verwerkingen door Fluvius van toepassing. Fluvius licht haar privacybeleid toe op <https://www.fluvius.be/nl/meer-weten/privacybeleid>.”

3.4.3. Voor zover de in het ontworpen besluit geregelde verwerking van gegevens een intrinsiek gevolg zou zijn van de openbardienstverplichtingen en de steunprogramma's voor rationeel energiegebruik waarin de artikelen 7.5.1, eerste lid, en 8.2.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 voorzien, zou er inderdaad kunnen worden aangenomen dat er geen afzonderlijke wettelijke basis is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden.³

De verplichting om bij de aanvraag een foto te voegen waarbij ook het gebouw duidelijk in beeld wordt gebracht waarin of waarop een installatie werd aangebracht lijkt, wanneer het om de woning van de adviesaanvrager gaat, evenwel niet noodzakelijk om die premieaanvraag te behandelen.⁴ Voor zover hiermee wordt beoogd om fraude in hoofde van de premieaanvrager tegen te gaan, komt het de Raad van State voor dat er andere middelen voorhanden zijn, die een minder vergaande inmenging in het privéleven inhouden. Zo kan uit een door een aannemer uitgereikt attest voldoende blijken dat de installatie waarvoor de premie wordt aangevraagd, effectief geplaatst werd in de aangegeven woning.

³ Zie adv.RvS 66.344/3 van 11 juli 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 3 november 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 9 oktober 2017 tot uitvoering van de wet van 7 mei 2017 betreffende klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik’, opmerking 5; adv.RvS 66.347/3 van 12 juli 2019 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de accreditatie van de centra van fase I’, opmerking 6.1; adv.RvS 67.906/1/V van 16 september 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 oktober 2020 ‘betreffende steun aan hotels en apart-hotels in het kader van de gezondheids crisis COVID-19’, opmerking 3.6; adv.RvS 68.030/3 van 14 oktober 2020 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende diverse bepalingen over de begeleiding van uitzonderlijk vervoer en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer’, opmerking 3.3.

⁴ Zie ook het vereiste van minimale gegevensverwerking vervat in artikel 5, lid 1, c), van verordening (EU) 2016/679, dat onder meer inhoudt dat persoonsgegevens beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

Bijgevolg kunnen de artikelen 1, 6°, h), 5), en 2, 1°, g), 5), en 4°, d), 4), van het ontworpen besluit geen doorgang vinden.

3.5. In artikel 6, 6°, d), van het ontworpen besluit wordt bepaald dat transparante kunststofplaten (polycarbonaat) en lichtkoepels eveneens in aanmerking komen voor de premie waarin artikel 6.4.1/5, § 1, eerste lid, 6°, van het Energiebesluit van 19 november 2010 voorziet voor “door een aannemer nieuw geplaatste glasoppervlakte”. Uit de in die bepaling gebruikte woorden “glasoppervlakte” en “beglazing” blijkt evenwel dat die premie beperkt is tot glasproducten, en niet tot glasvervangers uit kunststof. Indien het de bedoeling is om het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot glasvervangers, dan moet in het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering waaromtrent de Raad van State advies 68.256/3 heeft gegeven een bepaling worden toegevoegd die ertoe strekt artikel 6.4.1/5, § 1, eerste lid, 6°, van het Energiebesluit van 19 november 2010 in die zin te wijzigen.

3.6. In de artikelen 6, 11°, a), 9, eerste lid, en 11 van het ontworpen besluit worden taken opgelegd aan het VEKA. De Vlaamse Regering vermag weliswaar op grond van artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ taken op te leggen aan het VEKA, maar opdat een minister dat zou kunnen doen, moet hij hiervoor over een afdoende machtiging beschikken, die thans niet voorhanden is. Bijgevolg zal het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010’ waaromtrent de Raad van State advies 68.256/3 heeft gegeven, moeten worden aangevuld met een delegatie in die zin opdat de voormelde artikelen van het ontworpen besluit doorgang zouden kunnen vinden.

3.7. Het ontworpen besluit bevat geen regeling inzake programma’s ter bevordering van elektrische voertuigen. Bijgevolg biedt artikel 7.5.1, tweede lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 er geen rechtsgrond voor.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Delegaties aan het VEKA

4.1. 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, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatige karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁵

⁵ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare

Onder voorbehoud van hetgeen hiervoor (opmerking 3.6) is opgemerkt omtrent het gebrek aan rechtsgrond voor de aan het VEKA opgelegde taken, moet in het licht hiervan het volgende worden opgemerkt.

4.2. Uit artikel 6, 11°, a), van het ontwerp vloeit voort dat de energiezuinige aanpassing van de binnenverlichting slechts in aanmerking komt voor de premie waarin artikel 6.4.1/5, § 1, eerste lid, 9°, van het Energiebesluit van 19 november 2010 voorziet indien “het geïnstalleerd vermogen van de installatie (P installatie - in Watt) (...) kleiner [is] dan of gelijk [is] aan het streefvermogen (in Watt) van de installatie (P streef), zoals berekend in het excelbestand verlichting dat door het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap ter beschikking wordt gesteld”.

In advies 66.602/3 van 23 oktober 2019 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent het door het Vlaams Energieagentschap ter beschikking gestelde excelbestand dat moet worden ingevuld bij de lichtberekening van nieuwe binnenverlichtinginstallaties het volgende opgemerkt:

“Voor zover het de bedoeling zou zijn dat het Vlaams Energieagentschap de materiële voorwaarden zou wijzigen waaraan een nieuwe binnenverlichtingsinstallatie moet voldoen om voor een premie in aanmerking te komen, door de parameters in het voormelde Excelbestand aan te passen, kan een dergelijke handelwijze niet worden aanvaard. Uit het ontworpen 5, 10°, j), 6), iii, van het ministerieel besluit van 5 december 2018 vloeit immers enkel een loutere procedurele voorwaarde voort, namelijk dat de factuur minstens een lichtberekening bevat, ingevuld aan de hand van het Excelbestand dat ter beschikking wordt gesteld door het Vlaams Energieagentschap. Hieruit kan niet de bevoegdheid worden afgeleid om via dat Excelbestand voorwaarden toe te voegen die niet voorkomen in het ministerieel besluit van 5 december 2018.”⁶

Een gelijkaardig bezwaar geldt ten aanzien van het thans voor advies voorliggende ontwerp. Uit het ontwerp zelf kan immers niet worden afgeleid hoe het streefvermogen van de

instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4, en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

⁶ Adv.RvS 66.602 van 23 oktober 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 25 november 2019 ‘betreffende de rapportering van de elektriciteitsdistributienetbeheerders en de beheerder van het plaatselijke vervoernet van elektriciteit betreffende de uitvoering van de REG-openbaredienstverplichtingen en tot wijziging van het ministerieel besluit van 5 december 2018 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 en tot inwerkingtreding van artikel 25, 2° en artikel 64 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen over energie’, opmerking 5.2.

installatie wordt bepaald. In zoverre hiermee het maximum toegelaten vermogen van de installatie wordt bedoeld, waarbij rekening zal worden gehouden met elementen zoals grondoppervlakte en volume van de ruimte, wordt het VEKA de bevoegdheid verleend de parameters en de verhoudingen tussen die parameters te bepalen aan de hand waarvan dat streefvermogen wordt vastgesteld. Op die manier verkrijgt het VEKA de bevoegdheid om een wezenlijk onderdeel van de premie zelf te regelen: indien die parameters en de verhoudingen ertussen op een zodanige manier worden bepaald dat het streefvermogen bijzonder laag zal zijn, is het voor de premieaanvrager moeilijker om met het geïnstalleerd vermogen van de installatie onder dat streefvermogen te blijven. Dergelijke delegaties kunnen enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte, wat hier niet het geval is.

Daarbij komt nog dat de gebruikte handelwijze weinig transparant is, aangezien het door de premieaanvrager na te leven streefvermogen onrechtstreeks voortvloeit uit de parameters, en de verhoudingen ertussen, die worden gehanteerd in het door het VEKA ter beschikking gestelde excelbestand, terwijl die parameters en die verhoudingen op zich niet worden bekendgemaakt. Een dergelijke handelwijze kan niet worden aanvaard.

Bijgevolg moeten de parameters en de verhoudingen tussen deze parameters om het streefvermogen van de installatie te bepalen, in het ontwerp zelf worden geregeld. Eens dat is gebeurd kan het VEKA een rekentool ter beschikking stellen die een loutere vertaling inhoudt van de in het ontwerp bepaalde regeling en kan de minister het gebruik van die rekentool voorschrijven als een procedurele voorwaarde voor een aanvraag van de premie overeenkomstig artikel 6.4.1/5, § 1, eerste lid, 9°, van het Energiebesluit van 19 november 2010.

4.3. Artikel 6.4.1/9 van het Energiebesluit van 19 november 2010 voorziet in een openbardienstverplichting voor de elektriciteitsdistributienetbeheerder die de planning en de uitvoering moet ondersteunen van dak- of zoldervloerisolatie, de plaatsing van hoogrendementsglas en spouwmuurisolatie in woningen, wooneenheden of woongebouwen die door bepaalde categorieën van afnemers worden gehuurd. In artikel 9, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat, om aan die openbardienstverplichting te voldoen, de elektriciteitsdistributienetbeheerder met één of meer projectpromotoren een samenwerkingsovereenkomst moet sluiten. Het VEKA wordt gemachtigd om nadere voorwaarden op te leggen voor de totstandkoming en de inhoud van deze samenwerkingsovereenkomst.

Het ontwerp bepaalt evenwel noch het voorwerp, noch de inhoud van de te sluiten samenwerkingsovereenkomst. In die omstandigheden is de delegatie aan het VEKA te ruim en te onbepaald om beperkt te zijn tot een detailmatige of technische aangelegenheid. Het voorwerp en de inhoud van de samenwerkingsovereenkomst moeten op zijn minst eerst in het ontwerp zelf worden geregeld, vooraleer het VEKA gemachtigd kan worden om de totstandkoming en de inhoud ervan nader te regelen.

4.4. In artikel 11 van het ontwerp wordt het VEKA gemachtigd om richtlijnen te bepalen betreffende de invulling van de in het te nemen besluit vervatte technische vereisten.

Volgens de gemachtigde “is [het] de bedoeling dat via deze bepaling het VE(K)A aan de netbeheerders een bindende interpretatie kan opleggen of een leemte kan invullen”.

Een dergelijke, algemeen geformuleerde delegatie, waarbij aan het VEKA de bevoegdheid wordt gegeven om de technische vereisten waaraan moet zijn voldaan om in aanmerking te komen voor de premies verder in te vullen, is niet aanvaardbaar. Deze bepaling laat het VEKA immers toe om het te nemen ministerieel besluit zonder veel inhoudelijke beperkingen verder aan te vullen met bijkomende voorschriften.⁷

Het gegeven dat in de ontworpen regeling gewag wordt gemaakt van “richtlijnen”, doet hieraan geen afbreuk. Uit de ontworpen bepaling en het hiervoor aangehaalde antwoord van de gemachtigde, kan immers worden afgeleid dat het de bedoeling is om het VEKA te machtigen om rechtsregels uit te vaardigen, namelijk algemeen verbindende voorschriften die nieuw zijn in vergelijking met bestaande rechtsregels.

De conclusie is dat artikel 11 uit het ontwerp moet worden weggelaten en dat de beoogde rechtsregels in het ontworpen besluit zelf moeten worden opgenomen. Enkel in zoverre die rechtsregels werkelijk een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte zouden hebben, kan de ontworpen machtiging aan het VEKA 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.

B. Vrij verkeer van diensten

5. Uit artikel 1, 4°, f), en h), 4) en 5), artikel 2, 1°, e), en g), 6), 2°, d), en f), 7), en 4°, b), en d), 2), artikel 6, 4°, e), f), en h), 4) en 5), 7°, d), en f), 6), 8°, d) en f), 6), en 10°, b), en d), 2) en artikel 8, § 1, van het ontwerp vloeit voort dat voor bepaalde diensten een beroep moet worden gedaan op gereguleerde beroepen of op dienstverleners die over een vergunning of een certificaat beschikken.

Gevraagd naar een verantwoording voor een dergelijke beperking van het vrije verkeer van diensten in het licht van de artikelen 9, lid 1, en 16, lid 2, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: de dienstenrichtlijn), antwoordde de gemachtigde:

“Wat de beperking van het vrij verkeer betreft: de vereiste dat de installateur moet gecertificeerd zijn vloeit rechtstreeks voort uit nieuwe Europeesrechtelijke verplichtingen die worden opgelegd aan het geven van subsidies met betrekking tot energiestatistiek van gebouwen (--> Art. 10, lid 6 van richtlijn (EU) 2018/844) en werd ondertussen via het decreet van 30 oktober 2020 [BS 25 november 2020] in de Vlaamse regelgeving omgezet als artikel 8.1.2 van het Energiedecreet. Die certificatenregelingen zelf vloeien dan weer voort uit artikel 18, lid 3 van richtlijn (EU) 2018/2001 die de lidstaten verplicht om in dergelijke certificatenregelingen te voorzien.

⁷ Zie eerder, over een gelijkaardige machtiging: adv.RvS 54.643/3 van 9 december 2013 over een ontwerp dat heeft geleid 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’, opmerking 6.

Voor wat artikel 8, §1 betreft worden voorwaarden voor de uitvoerders van de asbestverwijdering ingevoerd volgens delegatie aan de minister, opgenomen in de toekomstige artikels 6.4.1/1/2, 8^{ste} lid en artikel 6.4.1/5, §1, 5^{de} lid van het Energiebesluit, zoals beschreven in het ontwerpBVR dat momenteel gekend is bij de Raad als dossier 68.256 dossier.”

Er kan inderdaad worden aangenomen dat in zoverre door de ontworpen regeling premies worden gekoppeld aan de energieprestatie van de apparatuur die of het materiaal dat voor een renovatie wordt gebruikt, uit artikel 10, lid 6, van richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 ‘betreffende de energieprestatie van gebouwen’ een verplichting voortvloeit dat die apparatuur of dat materiaal moet worden geïnstalleerd door een installateur met het desbetreffende niveau van certificering of kwalificatie. In zoverre de verplichting om gebruik te maken van een gecertificeerde installateur voortvloeit uit deze laatste bepaling, rijst de vraag naar een verantwoording in het licht van de dienstenrichtlijn niet.⁸

Indien evenwel in een verdergaande verplichting wordt voorzien dan deze die voortvloeien uit het recht van de Europese Unie, zal er alsnog een verantwoording voor moeten kunnen worden gegeven.

C. Technische normen

6. 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

⁸ Zie de artikelen 9, lid 3, en 15, lid 2, d), van de dienstenrichtlijn

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.

Bijkomend moet overigens worden opgemerkt dat geen melding wordt gemaakt van een bepaalde versie van de technische normen, hetgeen tot rechtsonzekerheid kan leiden. Indien een dynamische verwijzing wordt beoogd, met andere woorden een verwijzing naar eventuele toekomstige versies, gaat het om een ongeoorloofde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een private normeringsinstantie, aangezien de toekomstige inhoud van die technische normen door die instantie wordt bepaald.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

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

Artikel 1

8.1. In artikel 1, 2°, f), van het ontwerp wordt bepaald dat voor de premie voor spouwmuurisolatie vermeld in artikel 6.4.1/1, eerste lid, 2°, van het Energiebesluit van 19 november 2010 de gebruikte materialen, plaatsingstechnieken en plaatsers moeten voldoen aan de STS vermeld in “artikel 13 van het ministerieel besluit van 6 september 1991 tot opstelling van typevoorschriften in de bouwsector”.

Dat ministerieel besluit werd evenwel opgeheven bij artikel 15 van het koninklijk besluit van 1 februari 2018 ‘betreffende de statuten en de procedure voor de vaststelling van de Technische Specificaties’, dat het heeft vervangen. Bijgevolg moet die verwijzing worden vervangen door een verwijzing naar artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 1 februari 2018.

8.2. Met de verwijzing naar “de STS” in artikel 1, 2°, f), van het ontwerp wordt allicht STS 71-1 “Na-isolatie van spouwmuren door in[]situ vullen van de luchtspouw met een nominale breedte van ten minste 50 mm” van maart 2012 bedoeld.⁹ In titel 5.5 (‘Gelijkwaardigheid van afwijkende producten en technieken’) van deze STS wordt bepaald dat afwijkende producten of technieken kunnen worden aanvaard, wanneer de gelijkwaardigheid kan worden aangetoond. Er wordt aan toegevoegd dat “[e]nkel de opdrachtgever of zijn gemandateerde (...) bevoegd [is] voor de aanvaarding van de gelijkwaardigheid, onafhankelijk van de gekozen bewijsmiddelen”.

⁹ Deze norm werd bekendgemaakt de website van de Federale Overheidsdienst Economie: <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Publications/files/STS/STS-71-1-na-isolatie-spouwmuren-insitu-nominale-breedte-50-mm.pdf>.

Het gegeven dat de opdrachtgever – in dit geval de premieaanvrager – evenwel volledig autonoom oordeelt over de gelijkwaardigheid van de afwijkende producten en technieken zou voor de toekenning van de premie voor spouwmuurisolatie de voorwaarde waarin artikel 1, 2°, f, van het ontwerp voorziet zinledig kunnen maken. Het lijkt dan ook raadzaam om, wanneer de premieaanvrager zich op deze gelijkwaardigheid van afwijkende producten en technieken wenst te beroepen, in een vorm van toezicht door de elektriciteitsdistributienetbeheerder of de bevoegde administratie te voorzien.

8.3. Het voorgaande geldt ook voor artikel 6, 2°, f), van het ontwerp dat voor de premie voor de spouwmuurisolatie vermeld in artikel 6.4.1/5, § 1, eerste lid, 2° van het Energiebesluit van 19 november 2010 in dezelfde voorwaarde voorziet.

Artikel 2

9. In artikel 2, 4°, b), van het ontwerp moet worden verwezen naar “artikel 8.5.1, § 1, 6° of 7° (niet “71°”) van het Energiebesluit van 19 november 2010.

Hetzelfde geldt voor artikel 6, 10°, b), van het ontwerp.

Artikel 6

10. In artikel 6, 11°, j), 2), van het ontwerp schrijve men “vermeld in 11°, a)” (in plaats van “vermeld in 10°, j), 6, iii”).

Artikel 9

11.1. Uit artikel 9, eerste lid, van het ontwerp vloeit voort dat de elektriciteitsdistributienetbeheerder een samenwerkingsovereenkomst sluit met een of meer projectpromotoren.

Gevraagd hoe die projectpromotoren worden geselecteerd, antwoordde de gemachtigde:

“Fluvius selecteert de projectpromotoren en deze procedure verloopt als volgt:

- Kandidaten melden zich via de website <https://www.huur-en-isolatiepremie.be> (of rechtstreeks via een ander kanaal bij Fluvius).
- Fluvius neemt contact met de kandidaat en geeft hem/haar uitleg wat een promotor moet doen en welke vergoeding daar tegenover staat.
- Er worden geen extra voorwaarden gesteld aan opleiding of ervaring, al wordt dat wel besproken tijdens een gesprek. Het opmaken van een gepersonaliseerd plan vraagt wel een minimale ervaring als renovatiecoördinator.
- Vervolgens wordt er een overeenkomst opgemaakt tussen Fluvius en de projectpromotor.

Het aantal kandidaat-projectpromotoren is beperkt gezien zij eerst zelf de factuur moeten betalen alvorens zij aanspraak kunnen maken op de premie vermeld in artikel 6.4.1/9 van het Energiebesluit en artikel 9 van het ontwerpMB en tot slot het verschil mag terugvragen aan de verhuurder. Het zijn bijna uitsluitend energiescanbedrijven en een aantal sociale verhuurkantoren die de taken als promotor opnemen. Er is geen opleiding voorzien omdat de meeste promotoren voldoende ervaring hebben.

Er worden geen beperkingen opgelegd op vlak van commercieel belang. Iedereen kan promotor worden.”

Naar het voorbeeld van hetgeen in artikel 10, achtste lid, van het ontwerp wordt geregeld ten aanzien van de projectbegeleiders collectieve renovatie, zou in artikel 9 van het ontwerp nader moeten worden geregeld aan welke vereisten kandidaat-projectpromotoren moeten voldoen en hoe ze worden geselecteerd. Vermits artikel 6.4.1/9, tweede lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 hier thans geen rechtsgrond voor biedt,¹⁰ zou in die bepaling hetzij een dergelijke regeling, hetzij een machtiging aan de minister om een dergelijke regeling aan te nemen, moeten worden opgenomen.

11.2. In artikel 9, vierde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de elektriciteitsdistributienetbeheerder een premie uitbetaalt van 200 euro per uitgevoerd werk of per wooneenheid, aangevuld met “maximaal” een bepaald bedrag per vierkante meter geplaatste isolatiematerialen.

Gevraagd hoe het exacte bedrag van die supplementen worden bepaald antwoordde de gemachtigde:

“Het is de bedoeling dat dit telkens een forfaitair bedrag is en het woord maximaal mag telkens geschrapt worden. De beperking van de premie tot de in aanmerking komende facturen wordt al geregeld in artikel 6.4.1/6, eerste lid, van het Energiebesluit.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 10

12. In artikel 10, achtste lid, van het ontwerp worden de profielvereisten bepaald waaraan de projectbegeleiders collectieve renovatie moeten voldoen.

Uit de door de gemachtigde gegeven toelichting blijkt dat, naast de in ontworpen bepaling vermelde vereisten, de onderneming van de projectbegeleiders ook geen werken mag uitvoeren die betrekking hebben op een van de maatregelen die in aanmerking komen voor de premie en dat de medewerkers van de projectbegeleider die de feitelijke begeleiding doen, moeten bewijzen dat ze energiedeskundige niveau A zijn of over een gelijkwaardige ervaring beschikken.

¹⁰ In tegenstelling tot artikel 6.4.1./9/1, derde lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010, naar luid waarvan de minister nadere regels kan bepalen voor het profiel waaraan de projectbegeleiders collectieve renovatie moeten voldoen, hetgeen rechtsgrond biedt voor artikel 10, achtste lid, van het ontworpen besluit.

Dit moet in de tekst van het ontwerp worden gepreciseerd.

Artikel 12

13. Het opschrift van het in artikel 12 van het ontwerp vermelde ministerieel besluit moet worden verbeterd door te schrijven “ministerieel besluit van 5 december 2018 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”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT