



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.490/3
van 15 december 2021

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’

Op 17 november 2021 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 7 december 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, 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 15 december 2021.

*

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 (hierna: de minister) 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’.

Die wijzigingen hebben in de eerste plaats betrekking op de opleidingen (artikel 1 tot 14 van het ontwerp). Vervolgens wordt in een algemene methodiek EPC voorzien (artikelen 15 en 16). Ten slotte worden een aantal bestaande bijlagen bij dat besluit gewijzigd of vervangen en worden nieuwe bijlagen toegevoegd (artikelen 17 tot 30).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2022 (artikel 33), net zoals de artikelen 1, 7° en 8°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021 ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een renovatieverplichting voor niet-residentiële gebouwen en bepalingen over het energieprestatiecertificaat voor niet-residentiële gebouwen’ (artikel 32). Voor een aantal bepalingen van het te nemen besluit wordt evenwel in een overgangsregeling voorzien (artikel 31).

RECHTSGROND

3.1. Volgens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in de artikelen 1.1.1, § 2, 51° en 52°, 8.1.1, 8.1.1/2, 8.5.1, § 7, 8.6.1, 8.6.3, 9.1.31, 9.2.1, § 1, tweede lid, 9.2.1, § 1, 9.2.5/1, § 2, 9.2.7/1, § 1, 9.2.11, § 2, van het Energiebesluit van 19 november 2010, evenals in bijlage V, § 7.7.2, § 7.8.4, § 7.8.6, § 10.2.3.2, § 10.3.3.4.2, § 13.3, bijlage D.4, bijlage VI, § 5.5, § 5.6.2.1, § 5.6.3.5.2, § 5.6.3.6.2, § 7.3.2, § 7.5.2 en § 10.3, bijlage XII, § 3, § 5.3.1, § 5.3.2, § 5.3.3 en § 9.3.3, en bijlage XIII, § 4.6.2 bij het voormelde besluit.

Die bepalingen worden geacht zelf rechtsgrond te vinden in de artikelen 10.1.3, 10.1.4, 11.1.1, § 1, 11.1.13, en 11.2.1, § 1, van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

3.2. Hieromtrent om toelichting gevraagd, bezorgde de gemachtigde de volgende rechtsgrondentabel:

Artikel	Energiebesluit	Energiedecreet
Art. 1	Art. 8.6.1, §3	Art. 10.1.4
Art. 2	Art. 8.6.1, §3	Art. 10.1.4
Art. 3	Art. 8.6.1, §3	Art. 10.1.4
Art. 4	Art. 8.6.3	Art. 10.1.3, §1
Art. 5	Art. 8.6.3	Art. 10.1.3, §1
Art. 6	Art. 8.6.3	Art. 10.1.3, §1
Art. 7	Art. 8.1.1	Art. 10.1.4
Art. 8	Art. 8.1.1	Art. 10.1.4
Art. 9	Art. 8.1.1	Art. 10.1.4
Art. 10	Art. 8.1.1/2	Art. 10.1.4
Art. 11	Art. 8.1.1/2	Art. 10.1.2, art. 10.1.4, laatste lid
Art. 12	Art. 8.1.1/2	Art. 10.1.2, art. 10.1.4, laatste lid
Art. 13	Art. 8.1.1/2	Art. 10.1.4
Art. 14	Art. 8.1.1/2	Art. 10.1.4
Art. 15	Bijlagen V, VI, VII, VIII, IX, XII en XIII bij het Energiebesluit	Art. 11.1.5
Art. 16	Art. 9.2.1, §4, art. 9.2.6, §3 Art. 1.1.1, 51° en 52° zoals gewijzigd door art. 1, 7° en 8° van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021 tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een renovatieverplichting voor niet-residentiële gebouwen en bepalingen over het energieprestatiecertificaat voor niet-residentiële gebouwen, dat in werking treedt via artikel 32 van voorliggend ontwerp van ministerieel besluit	Art. 11.2.1, §1
Art. 17	Bijlage V, §7.7.2 en bijlage D.4 bij bijlage V Bijlage VI, §5.5, §5.6.3.5.2, §5.6.3.6.2 Bijlage XIII, §4.6.2	Art. 11.1.1, art. 11.1.5
Art. 18	Bijlage V, §7.8.6	Art. 11.1.1, art. 11.1.5
Art. 19	Bijlage V, §10.2.3.2.4, §10.2.3.3.3 en bijlage D.2 bij bijlage V	Art. 11.1.1, art. 11.1.5
Art. 20	Art. 9.1.29/1, art. 9.1.30	Art. 11.1.5
Art. 21	Bijlage VI (toekomstige versie), §7.3.2	Art. 11.1.1, art. 11.1.5
Art. 22	Art. 9.2.1, §4, art. 9.2.6, §3	Art. 11.2.1, §1
Art. 23	Art. 9.2.1, §4, art. 9.2.6, §3 Art. 1.1.1, 51° en 52° zoals gewijzigd door art. 1, 7° en 8° van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021 tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een renovatieverplichting voor niet-residentiële gebouwen en bepalingen over het	Art. 11.2.1, §1

	energieprestatiecertificaat voor niet-residentiële gebouwen, dat in werking treedt via artikel 32 van voorliggend ontwerp van ministerieel besluit	
Art. 24	Art. 9.1.31	Art. 11.1.13
Art. 25	Art. 9.1.31	Art. 11.1.13
Art. 26	Art. 9.2.11, §2	Art. 11.2.1, §1
Art. 27	Art. 9.2.11, §2	Art. 11.2.1, §1
Art. 28	Art. 9.2.1, §1	Art. 11.2.1, §1
Art. 29	Art. 9.2.6, §1	Art. 11.2.1, §1
Art. 30	Art. 9.2.5/1, §2	Art. 11.2.1, §1
Art. 31	/	/
Art. 32	Art. 27, eerste lid van het Besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021 tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een renovatieverplichting voor niet-residentiële gebouwen en bepalingen over het energieprestatiecertificaat voor niet-residentiële gebouwen	Art. 11.2.1, §1, derde lid
Art. 33	/	/

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.3. In zoverre de ontworpen bijlage 4 bij het ministerieel besluit van 28 december 2018 (artikel 17 van het ontwerp) betrekking heeft op de residentiële gebouwen, vindt die bepaling inderdaad rechtsgrond in § 7.7.2 van bijlage V bij het Energiebesluit van 19 november 2010. Wat de toepassing van die bijlage op niet-residentiële eenheden betreft, moet echter worden vastgesteld dat § 5.5 van bijlage VI bij het Energiebesluit van 19 november 2010, die weliswaar betrekking heeft op de transmissie, geen delegatie aan de minister bevat. Omgekeerd bevatten de §§ 5.6.3.5.2 en 5.6.3.6.2 van diezelfde bijlage wel een dergelijke machtiging, maar die bepalingen hebben veeleer betrekking op luchtdebieten tot stand gebracht door het openen van ramen.

Indien geen andere rechtsgrond kan worden gevonden voor de toepassing van de ontworpen bijlage 4 op niet-residentiële eenheden, zal het toepassingsgebied van die bijlage moeten worden beperkt tot de residentiële gebouwen.

3.4. Voor artikel 21 van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in een “toekomstige versie” van § 7.3.2 van bijlage VI bij het Energiebesluit van 19 november 2010. Het is de Raad van State niet duidelijk welke versie hiermee wordt bedoeld. Hij heeft alvast geen weet van een ontwerp dat strekt tot wijziging van § 7.3.2 van bijlage VI bij het Energiebesluit van 19 november 2010. Nochtans zou die toekomstige versie ten laatste op 1 januari 2022 in werking moeten zijn getreden opdat die bepaling rechtsgrond zou kunnen bieden aan artikel 21 van het ontwerp. Thans bevat § 7. 3.2 van bijlage VI bij het Energiebesluit van 19 november 2010 immers geen machtiging aan de minister.

3.5. In de aanhef wordt ook melding gemaakt van artikel 9.2.7/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010. Die bepaling wordt niet vermeld in de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel. In de mate dat een aantal bijlagen bij het ontwerp ook betrekking hebben op kleine niet-residentiële gebouwen wordt evenwel terecht rechtsgrond gezocht in die bepaling.

3.6. Voor andere bepalingen van het Energiebesluit van 19 november 2010 die wel in de aanhef worden vermeld, maar niet in de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel, is de relevantie hoogst onduidelijk. Dat is met name het geval voor artikel 8.5.1, § 7 van dat besluit, evenals voor §§ 7.8.4 en 13.3 van bijlage V, §§ 5.6.2.1, 7.5.2 en 10.3 van bijlage VI, en de aangehaalde onderdelen van bijlage XII.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om die vermeldingen aan een nieuw onderzoek te onderwerpen, en die slechts te behouden voor zover ze effectief rechtsgrond bieden voor het ontwerp.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 36, lid 4, 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)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens.¹

Uit het ontworpen artikel 21, derde lid, van het ministerieel besluit van 28 december 2018 (artikel 8, 2°, van het ontwerp) vloeit voort dat opleidingsinstellingen, in geval opleidingen op afstand worden gegeven, moeten aantonen dat de opleiding gevolgd is en dat de deelnemers uniek identificeerbaar zijn *via hun Rijksregisternummer*.

In zoverre die bepaling impliceert dat opleidingsinstellingen het rijksregisternummer van de deelnemers moeten opvragen en opslaan, lijkt ze een regeling in verband met de verwerking van persoonsgegevens in te houden die overeenkomstig de voormelde bepalingen van de AVG aan het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moeten worden onderworpen.

¹ Zie GwH 14 januari 2021, nr. 2/2021, B.7.3.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,² moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt. Zo moet bijkomend worden verwezen naar artikel 27 van het besluit van 9 juli 2021 ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een renovatieverplichting voor niet-residentiële gebouwen en bepalingen over het energieprestatiecertificaat voor niet-residentiële gebouwen’, dat in de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel terecht wordt vermeld als rechtsgrond voor artikel 32 van het ontwerp, dat de inwerkingtreding regelt van artikel 1, 7° en 8°, van het voormelde besluit. Voorts moet ook worden verwezen naar de artikelen 10.1.2 en 11.1.5 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en naar de artikelen 9.1.29/1, 9.1.30, 9.2.1, § 4, en 9.2.6, §§ 1 en 3, van het Energiebesluit van 19 november 2010, evenals naar §§ 10.2.3.2.4³, en 10.2.3.3.3 van bijlage V bij dat besluit, en bijlage D.2 bij die bijlage V.

Artikel 2

6. Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 3 van het ministerieel besluit van 28 december 2018 twee paragrafen in te voegen. Vermits dat artikel 3 thans niet is onderverdeeld in paragrafen moet in de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp worden bepaald dat de bestaande tekst van artikel 3 van het ministerieel besluit van 28 december 2018 de eerste paragraaf zal vormen.⁴

Artikel 3

7. In artikel 3, 1°, van het ontwerp schrijve men “minstens één van de lesgevers”.

Artikel 4

8. In artikel 4 van het ontwerp moet worden verwezen naar artikel 11, tweede lid, 4°, (in plaats van “derde lid, 3°”) van het ministerieel besluit van 28 december 2018.

² Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

³ Die vermelding moet in de plaats komen van de vermelding van het generiekere § 10.2.3.2.

⁴ Zie de formule F-4-2-4-2 in Raad van State, *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, 2008.

Artikel 21

9. Artikel 21 van het ontwerp strekt tot invoeging van een bijlage 18/0 bij het ministerieel besluit van 28 december 2018 maar nergens in de tekst van dat ministerieel besluit wordt gewag gemaakt van die bijlage, zodat ze in het ijlle zweeft. Er moet bijgevolg een bepaling aan het ontwerp worden toegevoegd die ertoe strekt in het ministerieel besluit van 28 december 2018 te regelen waarvoor de in de ontworpen bijlage 18/0 vervatte regeling dient.

Artikel 31

10. Naar luid van artikel 31 van het ontwerp zijn de artikelen 17 tot 21, 24 en 25 van het te nemen besluit voor het eerst van toepassing op dossiers waarvan de melding wordt gedaan of de aanvraag van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen wordt ingediend vanaf 1 januari 2022.

De artikelen 17 tot 21, 24 en 25 van het ontwerp zijn echter wijzigingsbepalingen die meteen na hun inwerkingtreding uitwerking hebben en daarna niet meer kunnen worden toegepast. Bijgevolg zijn het niet zozeer die bepalingen die voor het eerst moeten worden toegepast op dossiers waarvan de melding wordt gedaan of de aanvraag van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen wordt ingediend vanaf 1 januari 2022, maar de door die bepalingen gewijzigde artikelen van het ministerieel besluit van 28 december 2018. De overgangsbepaling moet in die zin worden herwerkt.

Bijlage 13 bij het ontwerp

11. Aan het ontwerp is een bijlage 13 toegevoegd – die bijlage 28 bij het ministerieel besluit van 28 december 2018 zou moeten worden – waarvan echter geen gewag wordt gemaakt in het beschikkend gedeelte van het ontwerp. In het ministerieel besluit van 28 december 2018 wordt niet geregeld waarvoor de ontworpen bijlage 28 dient. Bijgevolg moeten aan het ontwerp twee bepalingen worden toegevoegd waarvan de eerste ertoe strekt in het ministerieel besluit van 28 december 2018 in een dergelijke regeling te voorzien en waarvan de andere strekt tot invoeging van de ontworpen bijlage 28 in hetzelfde ministerieel besluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH