



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.803/1
van 19 juni 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de nadere regels en technische vereisten, vermeld in artikels 6.4.1/1, 6.4.1/1/1, 6.4.1/5, 6.4.1/1/4 en 6.4.1/5/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010’

Op 27 mei 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de nadere regels en technische vereisten, vermeld in artikels 6.4.1/1, 6.4.1/1/1, 6.4.1/5, 6.4.1/1/4 en 6.4.1/5/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juni 2025.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit van de Vlaamse minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd strekt er hoofdzakelijk toe om de nadere regels en technische vereisten vast te leggen waaraan de werkzaamheden, producten en gebouwschildelen of de uitvoerders van werkzaamheden, respectievelijk plaatsers van werkzaamheden en producten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de premies opgesomd in artikel 6.4.1/1, § 1, eerste lid, 1° tot en met 6°, artikel 6.4.1/5, eerste lid, 1° tot 6°, artikel 6.4.1/1/1 en artikel 6.4.1/5/1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’ (hierna: Energiebesluit) (artikelen 2 en 3 van het ontwerp). Daarnaast wordt bepaald dat de ventilatievoorzieningen vermeld in artikel 6.4.1/1/4, § 2, vierde lid, van het Energiebesluit moeten voldoen aan de minimale ventilatievoorzieningen bepaald in deel IX.2 van bijlage 18/4 bij het ministerieel besluit van 28 december 2018 ‘houdende algemene bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving, energieprestatiecertificaten, de certificering van aannemers en installateurs en de renovatieverplichting’ (artikel 4 van het ontwerp).

Voorts wordt het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (hierna: VEKA) gemachtigd richtlijnen te bepalen betreffende de invulling van de in het ontwerp vervatte technische vereisten waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor de premies (artikel 5).

Artikel 6 van het ontwerp voorziet ten slotte in de opheffing van het ministerieel besluit van 20 mei 2022 ‘tot vaststelling van de nadere regels en technische vereisten, vermeld in artikels 6.4.1/1, 6.4.1/1/1, 6.4.1/5, 6.4.1/1/4 en 6.4.1/5/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010’. Artikel 7 bevat een overgangsbepaling.

De inwerkingtreding van het te nemen besluit is voorzien op 1 juli 2025 (artikel 8).

RECHTSGROND

3.1. Voor het ontwerp wordt terecht rechtsgrond gezocht in de artikelen 6.4.1/1, § 1, achtste lid, 6.4.1/1/1, achtste lid, 6.4.1/5, achtste lid, en 6.4.1/5/1, zesde lid, van het Energiebesluit, alsook in artikel 3, tweede lid, 7°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 ‘tot oprichting van een uniek loket voor de aanvraag en behandeling van bepaalde woon- en energiepremies en tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010 en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021’.

Die bepalingen worden gewijzigd door het besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 en het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 tot oprichting van een uniek loket voor de aanvraag en behandeling van bepaalde woon- en energieprijzen en tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010 en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft de Mijn Verbouwprijs’, dat op 23 mei 2025 werd aangenomen door de Vlaamse Regering,¹ maar nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.²

De voor dit ontwerp relevante bepalingen van het besluit van 23 mei 2025 treden in werking op 1 juli 2025,³ wat ook de datum van inwerkingtreding is van het te nemen besluit.

In de aanhef moet daarom telkens de datum van het besluit van 23 mei 2025 worden ingevuld in plaats van “XXX”.

3.2. De aangehaalde bepalingen van het Energiebesluit vinden op hun beurt rechtsgrond in artikelen 7.5.1, 8.2.1, 8.4.1, 8.7.1, en 12.6.1, van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’.

ALGEMENE OPMERKING

4. In verschillende bepalingen van het ontwerp wordt verwezen naar NBN-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.⁴

Aan artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht ligt de bedoeling ten grondslag om tegemoet te komen aan het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen. De voorschriften die zijn opgenomen in de voornoemde bepaling van het Wetboek van economisch recht op het vlak van de raadpleging en de terbeschikkingstelling van de betrokken normen zullen uiteraard moeten worden nageleefd.

¹ <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/beslissingen-van-de-vlaamse-regering/hervorming-mijn-verbouwprijs-wijzigingsbesluit-0>.

² Over het ontwerp dat heeft geleid tot dit besluit heeft de Raad van State op 9 mei 2025 advies 77.635/1 uitgebracht.

³ Zie artikel 44 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025.

⁴ Zie ook JENART C., *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 320 p.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. Artikel 2, 2°, h), van het ontwerp verwijst naar de STS, vermeld in artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 1 februari 2018 ‘betreffende de statuten en de procedure voor de vaststelling van de Technische Specificaties’.

Afgezien van de nadelen die inherent zijn aan het dynamisch verwijzen naar een regeling die behoort tot de bevoegdheid van een andere overheid, kan het gebruikmaken ervan in het voorliggende geval toelaatbaar worden geacht. Het staat niettemin aan de stellers van het ontwerp om er nauwkeurig op toe te zien dat eventuele wijzigingen die de federale overheid aan haar regeling aanbrengt, wel degelijk nog overeenstemmen met de beleidsintenties van de Vlaamse Regering.

Artikel 5

6. Artikel 5 van het ontwerp bevat een delegatie aan het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap om “richtlijnen” te bepalen “betreffende de invulling van de in dit besluit vervatte technische vereisten waaraan de werkzaamheden, producten en installaties (...) of de uitvoerders respectievelijk plaatsers van deze werkzaamheden, producten en installaties moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de premies. De Raad van State formuleerde eerder al kritiek bij gelijkaardige delegaties.⁵

6.1. Vooreerst moet worden opgemerkt dat de normatieve draagwijdte van die “richtlijnen” onduidelijk is. Niettegenstaande hun benaming lijken bindende voorschriften te worden beoogd, aangezien die richtlijnen moeten worden nageleefd om in aanmerking te komen voor de premies.

6.2. 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-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte.

⁵ Zie onder meer: 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’, opm. 6; adv.RvS 70.999/3 van 10 maart 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 20 mei 2022 ‘tot vaststelling van de nadere regels en technische vereisten, vermeld in artikels 6.4.1/1, 6.4.1/1/1, 6.4.1/5, 6.4.1/1/4 en 6.4.1/5/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010’, opm. 6 tot 6.2.

De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁶

De delegatie aan het VEKA in artikel 5 van het ontwerp gaat de grenzen van die beperkte uitzonderingen manifest te buiten, nu de richtlijnen invulling kunnen geven aan alle in het te nemen besluit vermelde technische vereisten waaraan relevante de werkzaamheden, producten en installaties moeten voldoen, en bovendien ook bijkomende eisen kunnen omvatten voor de uitvoerders en plaatsers.

Artikelen 7 en 8

7. Artikel 8 van het ontwerp bepaalt dat het aan te nemen besluit in werking treedt op 1 juli 2025. Overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp blijven de bepalingen van het ministerieel besluit van 20 mei 2022, dat door artikel 6 van het ontwerp wordt opgeheven, van toepassing op de premie-aanvragen die zijn aangevraagd voor 1 juli 2025.

Gelet op de datum waarop de Raad van State om advies wordt verzocht en gelet op de datum waarop dit advies wordt uitgebracht, is het niet uitsloten dat de datum van bekendmaking van het ontwerpbesluit in het Belgisch Staatsblad valt na de voorziene datum van inwerkingtreding op 1 juli 2025. Dit zou tot gevolg hebben dat de bepalingen van het ontworpen besluit met terugwerkende kracht met ingang van 1 juli 2025 uitwerking zouden hebben.

Daarbij dient te worden vastgesteld dat, mocht alsnog terugwerkende kracht aan het ontworpen besluit worden verleend, de terugwerkende kracht enkel toelaatbaar is ingeval daarvoor een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor,

⁶ 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 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.”

in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Aan geen van die voorwaarden lijkt in het voorliggende geval te zijn voldaan.⁷

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁷ Bovendien verzet het algemeen beginsel van niet-retroactiviteit van bestuurshandeling zich ertegen dat het recht op steun retroactief wordt ontzegd aan aanvragers die tussen 1 juli 2025 en de datum van bekendmaking van het ontworpen besluit op legitieme wijze werkzaamheden hebben uitgevoerd. Vgl.: adv.RvS 55.563/3 van 31 maart 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2014 ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de instanties bevoegd voor de behandeling van de dossiers inzake de toekenning van groenestroomcertificaten, warmte-krachtcertificaten en garanties van oorsprong’, opm. 14.