



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.249/1
van 22 oktober 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 mei 2016 inzake de vastlegging van referentierendementen voor de toepassing van de voorwaarden voor kwalitatieve warmtekrachtinstallaties’

Op 23 september 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 wijziging van het ministerieel besluit van 26 mei 2016 inzake de vastlegging van referentierendementen voor de toepassing van de voorwaarden voor kwalitatieve warmtekrachtinstallaties’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 oktober 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 strekt tot vervanging van vier bijlagen bij het ministerieel besluit van 26 mei 2016 ‘inzake de vastlegging van referentierendementen voor de toepassing van de voorwaarden voor kwalitatieve warmtekrachtinstallaties’.

De met ingang van 1 januari 2024 van toepassing zijnde geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden zijn vastgesteld bij de gedelegeerde verordening (EU) 2023/2104 van de Commissie van 4 juli 2023 ‘tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402 wat betreft de herziening van geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte overeenkomstig Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad’. Artikel 1 van het ontwerp verwijst naar de voornoemde verordening.

Drie van de bijlagen van het ontwerp (ingevoegd bij de artikelen 2, 3 en 5 van het ontwerp) vormen een letterlijke overname van de bijlagen gevoegd bij de gedelegeerde verordening (EU) 2023/2104.¹ De wijzigingen die, in vergelijking met de bestaande versie, worden aangebracht in de bijlage die door artikel 4 van het ontwerp wordt ingevoegd, beogen rekening te houden met de wijzigingen aangebracht in twee andere bijlagen.²

De datum van inwerkingtreding van het ontwerp is vastgesteld op 1 januari 2026 (artikel 6 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. Uit de rubriek “Rechtsgronden”, blijkt dat voor het ontwerp rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 7.1.2 en 7.1.3 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en in artikel 6.2.3, eerste lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010.

¹ Tegen die werkwijze rijst in de voorliggende context geen bezwaar (vgl. adv. RvS 58.953/3 van 29 februari 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 26 mei 2016 ‘inzake de vastlegging van referentierendementen voor de toepassing van de voorwaarden voor kwalitatieve warmte-krachtinstallaties’, opmerking 2.1.2). Er valt in dit verband op te merken dat de rechtsgrond voor de gedelegeerde verordening wordt gezocht in een richtlijnbevestiging.

² De bijlage die door artikel 4 van het ontwerp wordt ingevoegd, betreft de correctiefactoren opgenomen in bijlage III van gedelegeerde verordening (EU) 2015/2402 van de Commissie van 12 oktober 2015 ‘tot herziening van geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte overeenkomstig Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit 2011/877/EU van de Commissie’.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit is te vinden in artikel 6.2.3, eerste lid, laatste zin, van het Energiebesluit van 19 november 2010,³ dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 7.1.2, § 4, van het Energiedecreet. Deze bepaling machtigt de Vlaamse Regering tot het vastleggen van de voorwaarden waaraan een warmte-krachtinstallatie moet voldoen om te worden beschouwd als een kwalitatieve warmte-krachtinstallatie en tot het bepalen van de referentie-installaties.⁴

3.2. Gevraagd waarom ook rechtsgrond wordt gezocht in artikel 7.1.3 van het Energiedecreet, stelde de gemachtigde:

“(…) Artikel 7.1.3 van het Energiedecreet is van belang omdat het de Vlaamse Regering de bevoegdheid geeft om de regels en procedures vast te leggen voor de aanvraag en toekenning van warmte-krachtcertificaten. Het belang van het vermelden van dit artikel als rechtsgrond blijkt uit artikel 6.2.3, eerste lid, van het Energiebesluit. Dit artikel legt uit dat de referentierendementen worden gebruikt om te bepalen of een warmte-krachtinstallatie voldoet aan de voorwaarden voor kwalitatieve warmte-krachtinstallaties. Voor de toekenning van deze certificaten moet er sprake zijn van een kwalitatieve warmte-krachtinstallatie.

Het ontwerp past deze referentierendementen aan ter uitvoering van de Verordening (EU) 2023/2104 zodat alleen installaties die aan de actuele kwaliteitsnormen voldoen warmte-krachtcertificaten kunnen ontvangen. Installaties die niet voldoen aan de kwaliteitseisen waarvoor deze referentierendementen van toepassing zijn, krijgen geen certificaten toegekend en ontvangen dus geen steun.”

Artikel 7.1.3, tweede lid, van het Energiedecreet machtigt de Vlaamse Regering tot het bepalen van “de nadere toepassingsregels en procedures vast met betrekking tot de aanvraag, de toekenning, inclusief de gevallen van de schorsing en intrekking van de uitgifte ervan, van groenestroomcertificaten en warmte-krachtcertificaten, met inbegrip van de gegevensoverdracht”. Het voorliggende ontwerp stelt evenwel geen toepassingsregels en procedures vast, waardoor de voornoemde decretale bepaling geen bijkomende rechtsgrond biedt voor het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Uit het zogenaamde overschrijfverbod voor rechtstreeks toepasselijke verordeningsbepalingen⁵ volgt in beginsel dat de inhoud van die bepalingen niet mag worden

³ Die zin luidt: “De minister legt de referentierendementen vast die nodig zijn voor de toepassing van bijlage I.” De voornoemde bijlage I luidt: “Methodologie voor de bepaling van het rendement van het warmtekrachtkoppelingsproces.”

⁴ Vgl. adv. RvS 58.953/3 van 29 februari 2016, opmerking 2.1.4.

⁵ De formele omzetting van de voorschriften van een verordening in de interne rechtsorde is in beginsel ontoelaatbaar omdat daardoor misverstand inzake het rechtskarakter van de toepasselijke voorschriften kan ontstaan (HvJ 7 februari 1973, *Commissie v. Italië*, 39/72, punten 16-17; HvJ 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb*, 50/76, punten 4-7). Dat neemt niet weg dat lidstaten bevoegd zijn om de nodige uitvoeringsbepalingen te nemen (HvJ 27 september 1979, *Eridiana*, punt 35; HvJ 11 januari 2001, *Monte Arcosu*, C-403/98, punt 26; HvJ 21 december 2011, *Danske Vinproducenter*, C-316/10, punten 38-43), en daar soms toe verplicht kunnen zijn (HvJ 26 september 2013, *ÖBB-Personenverkehr*, C-509/11, punten 57-62). Zie ook K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Intersentia, Antwerpen, 2017, 589, nr. 770.

overgenomen in de interne regelgeving. Het overnemen van bepalingen van een gedelegeerde verordening in een internrechtelijke regeling kan echter worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van eventuele internrechtelijke uitvoeringsmaatregelen. Dat geldt in het bijzonder in die gevallen waar, zoals hier, een gedelegeerde verordening de bijlage bij een richtlijn heeft gewijzigd, die al in de interne rechtsorde werd omgezet.⁶ Wel is het in dat geval nodig om een verwijzing naar de betrokken bepaling van de gedelegeerde verordening op te nemen om de aard en oorsprong van die bepaling herkenbaar te houden ('conform artikel of bijlage ... van verordening ...').⁷

Die verwijzingen moeten bijgevolg nog worden ingevoegd in de ontworpen bijlagen van het besluit.

4.2. Daarnaast dienen de stellers van het ontwerp consequent te zijn: ofwel worden de in de uitvoeringsverordening vermelde voorbeelden van een concrete berekening steeds niet opgenomen (zoals bij de bijlage ingevoegd door artikel 4 van het ontwerp), ofwel steeds wel opgenomen (zoals bij de bijlage ingevoegd door artikel 5 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek "Rechtsgronden" dient te worden gecorrigeerd in het licht van hetgeen hoger werd uiteengezet inzake de rechtsgrond.

6. Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen), moet in de aanhef worden verwezen naar die bepaling (en niet naar artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten, inzake een adviesaanvraag mee te delen binnen een termijn van zestig dagen).

Artikel 1

7. In artikel 1 van het ontwerp moet naar de gedelegeerde verordening worden verwezen met vermelding van het volledige opschrift ("Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2104 van de Commissie van 4 juli 2023 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/2402 wat betreft de herziening van geharmoniseerde

⁶ Over de problemen die met die Europese werkwijze gepaard gaan, en de mogelijke oplossingen, zie T. CORTHAUT, J. RIEMSLAGH, D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE en J. VAN NIEUWENHOVE, 'Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2019 en 2020)', *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2021, (117) 128, nr. 27.

⁷ Zie in die zin ook adv.RvS 68.803/3 van 3 maart 2021, over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 27 mei 2021 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 februari 2005 tot reglementering van de doelbewuste introductie in het leefmilieu evenals van het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen of van producten die er bevatten', nrs. 4.1-4.3.

rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit en warmte overeenkomstig Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad”).

Artikelen 2 tot 5 en bijlagen

8. De te vervangen bijlagen bij het ministerieel besluit van 26 mei 2016 worden genummerd met Romeinse cijfers.⁸ De verwijzingen naar “Bijlage 1”, “Bijlage 2”, “Bijlage 3” en “Bijlage 4” aan het begin van elke zin van de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp dienen respectievelijk te worden vervangen door verwijzingen naar “Bijlage I”, “Bijlage II”, “Bijlage III” en “Bijlage IV”.

Gelet op de verwijzingen naar bijlagen met Romeinse cijfers in onder meer de artikelen 3 en 4 van het door het ontwerp gewijzigde ministerieel besluit van 26 mei 2016, zullen ook de in te voegen bijlagen met Romeinse cijfers moeten worden genummerd. Er kan wel worden verwezen naar de bijlagen bij het voorliggende ontwerp in Arabische cijfers.⁹

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

⁸ Op te merken valt dat de nummering van de bijlagen in Arabische cijfers, zoals ter beschikking gesteld op de website van de FOD Justitie, niet overeenstemt met de Romeinse nummering zoals deze is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad (zie *B.S.* van 17 juni 2016, p. 36.792 e.v.). De weergave van de nummering in de Jura-databank is wel correct.

⁹ Concreet moet bijvoorbeeld artikel 1 worden geredigeerd als volgt: “Bijlage I bij het ministerieel besluit van 26 mei 2016 inzake de vastlegging van referentierendementen voor de toepassing van de voorwaarden voor kwalitatieve warmte-krachinstallaties, wordt vervangen door bijlage 1, die bij dit besluit is gevoegd.” De corresponderende bijlage bij het ontwerp blijft dan genummerd als bijlage 1, maar die bevat dan zelf de tekst van de nieuwe bijlage bij het ministerieel besluit van 26 mei 2016, waarvan het opschrift moet luiden: “Bijlage I. Geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden voor de gescheiden productie van elektriciteit”.