



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.688/3
van 27 november 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme '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 30 oktober 2019 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 19 november 2019. 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 27 november 2019.

*

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. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme 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’.

Zo wordt de regeling gewijzigd van het opleidingstraject verslaggever en van het opleidingstraject energiedeskundige type A waarover de opleidingsinstelling moet beschikken (artikelen 1, 2, en 11, van het ontwerp en bijlage 1 erbij) en worden de overige bepalingen van het ministerieel besluit van 28 december 2018 hieraan aangepast (artikelen 3 tot 6). Er wordt ook in een regeling voorzien over de haalbaarheidsstudie voor alternatieve energiesystemen (artikelen 7, 14 en 15 en bijlagen 3 en 4).

Voorts wordt voortaan een onderscheid gemaakt tussen energieprestatiecertificaten bij de bouw van EPW-eenheden en van EPN-eenheden (artikelen 8, 16 en 17 en bijlagen 5 en 6) en wordt in een regeling voorzien inzake het energieprestatiecertificaat voor kleine residentiële gebouwen en het energieprestatiecertificaat gemeenschappelijke delen (artikelen 9, 19 en 20 en bijlagen 8 en 9). In het verlengde hiervan wordt de geldigheid van het energieprestatiecertificaat gemeenschappelijke delen geregeld (artikel 10).

Voorts wordt bijlage 11 bij het ministerieel besluit van 28 december 2018 met betrekking tot de bepaling van de reductiefactoren voor ventilatie (voor vraaggestuurde systemen) in residentiële gebouwen (EPW) vervangen (artikel 12 en bijlage 2) en worden de gegevens gewijzigd dat het proefverslag van de vermogensmeting moet bevatten overeenkomstig punt 5 van bijlage 14 bij het ministerieel besluit van 28 december 2018 met betrekking tot bijkomende specificaties voor de *in situ* meting van het elektrisch vermogen voor ventilatoren in het kader van de EPB-regelgeving (artikel 13). Ten slotte wordt ook bijlage 25 bij het ministerieel besluit van 28 december 2018 vervangen met het oog op de invoering van het vernieuwde energieprestatiecertificaat residentiële eenheid (artikel 18 en bijlage 7).

Er wordt bepaald vanaf wanneer de artikelen 2 en 10 (lees: 11)¹ van het te nemen besluit voor het eerst van toepassing zijn “voor de reeds erkende opleidingsinstellingen met erkende opleiding tot energiedeskundige type A” (artikel 21). Ook wordt bepaald wanneer de verplichtingen van de artikelen 9.2.9 (lees 9.2.8), § 1, 9.2.8, §§ 2 tot 4, en 9.2.9 van het Energiebesluit van 19 november 2010 voor het eerst van toepassing zijn (artikel 22).

¹ Zie opmerking 6.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2020 (artikel 23).

RECHTSGROND

3.1. Uit het tweede lid van de aanhef van het ontworpen besluit blijkt dat de rechtsgrond ervoor wordt gezocht in de artikelen 8.1.1, 8.1.1/2, 8.4.1, § 3, 8.6.1, 9.1.14, 9.1.31, 9.2.1, 9.2.7/1, § 1, tweede lid, 9.2.5/1, §§ 1 en 5, en 9.2.10/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010 en in de paragrafen 7.8.6 en 11.2.3.1.2 van bijlage V bij dat besluit.

Gevraagd aan welke bepalingen van het ontworpen besluit elk van die bepalingen van het Energiebesluit van 19 november 2010 rechtsgrond bieden, heeft de gemachtigde de volgende rechtsgrondtabel overgemaakt:

<u>Artikel ontwerp-MB</u>	<u>Reglementaire rechtsgrond</u>	<u>Decretale rechtsgrond</u>	<u>Europeesrechtelijke bepaling</u>
Artikel 1	Artikel 8.6.1, §3 Energiebesluit	Artikel 10.1.4 Energiedecreet	Artikel 17 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 2	Artikel 8.1.1 Energiebesluit	Artikel 10.1.4 Energiedecreet	Artikel 17 Richtlijn 2010/31/EU
Artikel 3	Artikel 8.1.1, 2 ^e lid Energiebesluit	Artikel 10.1.4 Energiedecreet	Artikel 17 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 4	Artikel 8.1.1, 3 ^e lid Energiebesluit	Artikel 10.1.4 Energiedecreet	Artikel 17 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 5	Artikel 8.1.1/2, 3 ^e lid Energiebesluit	Artikel 10.1.4 Energiedecreet	Artikel 17 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 6	Artikel 8.1.1/2, 3 ^e lid Energiebesluit	Artikel 10.1.4 Energiedecreet	Artikel 17 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 7	Artikel 9.1.13 Energiebesluit Artikel 9.1.14 Energiebesluit	Artikel 11.1.2 Energiedecreet	Artikel 6 en 7 richtlijn 2010/31/EU, gewijzigd door de richtlijn 2018/844
Artikel 8	Artikel 9.1.31 Energiebesluit	Artikel 11.1.13 Energiedecreet	Artikel 11 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 9	Artikel 9.2.7/1 Energiebesluit	Artikel 11.2.1 Energiedecreet	Artikel 11 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 10	Artikel 9.2.5/1 §§ 2 en 5 Energiebesluit	Artikel 11.2.1 Energiedecreet	Artikel 11 richtlijn 2010/31/EU

Artikel 11	Artikel 8.1.1 Energiebesluit	Artikel 10.1.4 Energiedecreet	Artikel 17 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 12	Bijlage V bij het Energiebesluit, §7.8.6	Artikel 11.1.1 Energiedecreet Artikel 11.1.5 Energiedecreet	Artikel 3 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 13	Bijlage V bij het Energiebesluit, §11.2.3.1.2	Artikel 11.1.1 Energiedecreet Artikel 11.1.5 Energiedecreet	Artikel 3 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 14	Artikel 9.1.13 Energiebesluit	Artikel 11.1.2 Energiedecreet	Artikel 6 en 7 richtlijn 2010/31/EU, gewijzigd door de richtlijn 2018/844
Artikel 15	Artikel 9.1.14 Energiebesluit	Artikel 11.1.2 Energiedecreet	Artikel 6 en 7 richtlijn 2010/31/EU, gewijzigd door de richtlijn 2018/844
Artikel 16	Artikel 9.1.31 Energiebesluit	Artikel 11.1.13 Energiedecreet	Artikel 11 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 17	Artikel 9.1.31 Energiebesluit	Artikel 11.1.13 Energiedecreet	Artikel 11 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 18	Artikel 9.2.1, §1 Energiebesluit	Artikel 11.2.1, §1 Energiedecreet	Artikel 11 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 19	Artikel 9.2.7/1 Energiebesluit	Artikel 11.2.1 Energiedecreet	Artikel 11 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 20	Artikel 9.2.5/1 §§ 2 en 5 Energiebesluit	Artikel 11.2.1 Energiedecreet	Artikel 11 richtlijn 2010/31/EU
Artikel 21	Artikel 8.1.1 Energiebesluit Artikel 9.2.5/1 §§ 2 en 5 Energiebesluit	Artikel 10.1.4 Energiedecreet Artikel 11.2.1 Energiedecreet	
Artikel 22	artikel 9.2.10 Energiebesluit	Artikel 11.2.1 Energiedecreet	
Artikel 23	Artikel 84 Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen	Artikel 84 Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen	

Bijlagen			
Bijlage 1	Artikel 8.1.1 Energiebesluit	Artikel 10.1.4 Energiedecreet	Artikel 17 richtlijn 2010/31/EU
Bijlage 2	Bijlage V bij het Energiebesluit, §7.8.6	Artikel 11.1.1 Energiedecreet Artikel 11.1.5 Energiedecreet	Artikel 3 richtlijn 2010/31/EU
Bijlage 3	Artikel 9.1.13 Energiebesluit	Artikel 11.1.2 Energiedecreet	Artikel 6 en 7 richtlijn 2010/31/EU, gewijzigd door de richtlijn 2018/844
Bijlage 4	Artikel 9.1.14 Energiebesluit	Artikel 11.1.2 Energiedecreet	Artikel 6 en 7 richtlijn 2010/31/EU, gewijzigd door de richtlijn 2018/844
Bijlage 5	Artikel 9.1.31 Energiebesluit	Artikel 11.1.13 Energiedecreet	Artikel 11 richtlijn 2010/31/EU
Bijlage 6	Artikel 9.1.31 Energiebesluit	Artikel 11.1.13 Energiedecreet	Artikel 11 richtlijn 2010/31/EU
Bijlage 7	Artikel 9.2.1, §1 Energiebesluit	Artikel 11.2.1, §1 Energiedecreet	Artikel 11 richtlijn 2010/31/EU
Bijlage 8	Artikel 9.2.7/1 Energiebesluit	Artikel 11.2.1 Energiedecreet	Artikel 11 richtlijn 2010/31/EU
Bijlage 9	Artikel 9.2.5/1 §§ 2 en 5 Energiebesluit	Artikel 11.2.1 Energiedecreet	Artikel 11 richtlijn 2010/31/EU

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

3.2. Voor artikel 8 van het ontworpen besluit wordt, volgens de gemachtigde, rechtsgrond gezocht in artikel 9.1.31 van het Energiebesluit van 19 november 2010. In die bepaling wordt de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid (hierna: de minister) evenwel gemachtigd om de nadere regels te bepalen voor de vorm en de inhoud en de wijze van indienen van de EPB-aangifte, de EPB-haalbaarheidsstudie en de startverklaring, terwijl het ontworpen artikel 72 van het ministerieel besluit van 28 december 2018 betrekking heeft op het energieprestatiecertificaat bij de bouw.

Voor die regeling kan echter rechtsgrond worden gevonden in artikel 9.2.11, § 2, tweede lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010, waarin de minister wordt gemachtigd om de nadere regels te bepalen tot vaststelling van de vorm en de inhoud van het energieprestatiecertificaat bij de bouw. Die bepaling vindt zelf rechtsgrond in artikel 11.2.1, § 1, derde lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Hetzelfde geldt voor de artikelen 16 en 17 van het ontworpen besluit en voor de erbij horende bijlagen 5 en 6.

3.3. Volgens de gemachtigde vindt artikel 13 van het ontworpen besluit rechtsgrond in paragraaf 11.2.3.1.2 van bijlage V van het Energiebesluit van 19 november 2010.

Ofschoon die bepaling relevant is voor de aangelegenheid die in het ontworpen punt 5 van bijlage 14 van het ministerieel besluit van 28 december 2018 wordt geregeld, namelijk de rekenwaarde voor het elektrisch vermogen in ventilatiemodus, bevat ze geen delegatie aan de minister, zodat ze geen rechtsgrond kan bieden voor de voormelde bijlage 14, en evenmin voor artikel 13 van ontworpen besluit, dat tot wijziging van die bijlage strekt.

Bovendien beschikt de minister enkel over uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Tenzij alsnog een andere specifieke rechtsgrond kan worden gevonden, moet de ontworpen bepaling worden weggelaten, in afwachting van het invoegen van een specifieke delegatie in paragraaf 11.2.3.1.2 van bijlage V van het Energiebesluit van 19 november 2010.

3.4. Volgens de gemachtigde vindt artikel 21 van het ontworpen besluit rechtsgrond in de artikelen 8.1.1 en 9.2.5, §§ 2 en 5, van het Energiebesluit van 19 november 2010, die op hun beurt rechtsgrond vinden in respectievelijk artikel 10.1.4 en artikel 11.2.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

In artikel 21 van het ontworpen besluit wordt bepaald vanaf wanneer de artikelen 2 en 10 van het te nemen besluit voor het eerst van toepassing zijn. Om de in opmerking 6 uiteengezette redenen moet in die bepaling worden verwezen naar de artikelen 2 en 11 (in plaats van 10) van het te nemen besluit. Vermits die artikelen rechtsgrond vinden in artikel 8.1.1 van het Energiebesluit van 19 november 2010, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 10.1.4 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, vindt ook artikel 21 van het ontworpen besluit enkel rechtsgrond in dezelfde bepalingen.

3.5. Volgens de gemachtigde vindt artikel 22 van het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 9.2.10 van het Energiebesluit van 19 november 2010. Die bepaling bevat evenwel geen delegatie aan de minister en kan dan ook geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

De rechtsgrond voor artikel 22 van het ontworpen besluit moet daarentegen worden gezocht in artikel 9.2.10/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010. In dat artikel wordt de minister gemachtigd om per type niet-residentieel gebouw de datum te bepalen vanaf wanneer een energieprestatiecertificaat beschikbaar dient te zijn om te voldoen aan de verplichtingen vermeld in de artikelen 9.2.8 en 9.2.9 van hetzelfde besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4.1. De aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt. Zo moet in het eerste lid van de aanhef niet naar de artikelen 10.1.2, 11.1.13 en 11.2.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 worden verwezen. In het tweede lid van de aanhef moet meer specifiek worden verwezen naar artikel 8.6.1, § 3, van het Energiebesluit van 19 november 2010 alsook naar artikel 9.2.5/1, §§ 2 en 5 (niet: §§ 1 en 5), van hetzelfde besluit. Voorts moet ook worden verwezen naar de artikelen 9.1.13 en 9.2.11, § 2, tweede lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010, maar moet de verwijzing naar artikel 9.1.31 van hetzelfde besluit worden weggelaten. Ook het derde lid van de aanhef moet worden weggelaten.

4.2. Bovendien moeten nog een aantal andere verbeteringen worden aangebracht.

Zo moet in het eerste lid van de aanhef de zinsnede “artikel 11.1.2, gewijzigd bij decreet van 18 november 2011,” worden weggelaten.²

In het tweede lid van de aanhef moet het getal “3013” worden vervangen door “2013”, en moeten de verwijzingen naar artikel 9.2.7/1, § 1, tweede lid, en artikel 9.2.5/1, §§ 1 en 5 (lees: 2 en 5), worden gewisseld van plaats. Bovendien moet ook de wijziging van artikel 9.2.1 van het Energiebesluit van 19 november 2010 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 worden vermeld,³ tenzij wanneer de verwijzing zou worden beperkt tot artikel 9.2.1, § 1, tweede lid, in welk geval de wetsgeschiedenis kan worden weggelaten.

Artikel 10

5. In het opschrift van de in te voegen titel moet het getal “5” worden vervangen door “4/1”.

Artikel 21

6. In artikel 21 van het ontwerp wordt bepaald vanaf wanneer de artikelen 2 en 10 van het te nemen besluit voor het eerst van toepassing zijn “voor de reeds erkende opleidingsinstellingen met erkende opleiding tot energiedeskundige type A”.

² Die bepaling werd immers vervangen, niet gewijzigd, bij artikel 7 van het decreet van 18 november 2011 ‘houdende wijziging van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’, zoals vervolgens correct in het eerste lid van de aanhef wordt vermeld.

³ Zie immers artikel 44 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’.

Artikel 10 van het ontwerp strekt evenwel tot invoeging van titel 4/1 in het ministerieel besluit van 28 december 2018, dat betrekking heeft op de geldigheid van het EPC gemeenschappelijke delen, niet op de opleidingsinstellingen met erkende opleiding tot energiedeskundige type A. Die opleiding wordt daarentegen wel geregeld in de ontworpen bijlage 1/1 van het ministerieel besluit, tot invoeging waarvan artikel 11 van het ontwerp strekt. Bijgevolg moet in artikel 21 van het ontwerp worden verwezen naar de artikelen 2 en 11 (in plaats van 10) van het te nemen besluit.

Bovendien lijkt de ontworpen overgangsregeling ook te moeten worden uitgebreid tot de artikelen 3, 4 en 5 van het ontwerp, die betrekking hebben op de vrijstellingen voor energiedeskundigen type B, op de exameninstellingen en op de permanente vorming voor energiedeskundigen type A.

7. Er moet ook in een overgangsregeling worden voorzien voor artikel 6 van het ontwerp, zodat zowel het doceren van opleidingsonderdelen van de basisopleiding tot energiedeskundige type A, zoals beschreven in het bestaande artikel 20, § 1, van het ministerieel besluit van 28 december 2018, als het doceren van die opleidingsonderdelen, zoals beschreven in de ontworpen bijlage 1/1, als permanente vorming in aanmerking komen, en dit teneinde te vermijden dat lesgevers in de bestaande programma's verplicht worden om andere vormen van permanente vorming in rekening te brengen.

Artikel 22

8. In het eerste lid van artikel 22 van het ontwerp moet “artikel 9.2.9, §1” worden vervangen door “artikel 9.2.8, § 1,”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT