



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 72.167/3  
van 12 oktober 2022

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 12 september 2022 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 4 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE, staatsraad, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 oktober 2022.

\*

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 tot wijziging 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 van de EPB-methodiek (artikelen 1 tot 5 van het ontwerp) en van de EPB-aangifte (artikel 6) gewijzigd, en worden de vorm en de inhoud van het energieprestatiecertificaat voor niet-residentiële eenheden bepaald (artikel 7). Ook de regeling van de elektronische indiening van de EPB-aangifte wordt gewijzigd (artikel 8).

Voorts worden verschillende bijlagen bij het ministerieel besluit van 28 december 2018 vervangen en worden enkele nieuwe bijlagen bij dat besluit gevoegd (artikelen 9 tot 18).

Ten slotte worden een aantal bepalingen 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’ in werking gesteld (artikel 19) en wordt de inwerkingtreding en de toepassing in de tijd van het te nemen besluit geregeld (artikel 20).

### RECHTSGROND

3.1. Uit de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef kan worden opgemaakt dat voor het ontwerp in eerste orde rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 9.1.27, 9.1.29/1, 9.1.30, 9.1.31, 9.1.32, 9.2.1, 9.2.5/1, 9.2.6, 9.2.6/1, 9.2.7/1, 9.2.11 van het Energiebesluit van 19 november 2010, in §7.7.2, §10.2.3.2.4, en §10.2.3.3.3, van bijlage V, in bijlagen D.2 en D.4 bij bijlage V, in §5.5, §5.6.3.5.2, §5.6.3.6.2, van bijlage VI, in §4.6.2 van bijlage XIII bij dat besluit, en in artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021.

In tweede orde wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 11.1.1, 11.1.4, 11.1.5, 11.1.13, 11.1.14, en 11.2.1, van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde de volgende rechtsgrondentabel bezorgd:

| <b><u>Artikel ontwerp-MB</u></b> | <b><u>Reglementaire rechtsgrond</u></b>                                                                                                                                                                                                                                                         | <b><u>Decretale rechtsgrond</u></b>                              |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Artikel 1 (art. 55)              | Artikel 9.1.27 en 9.1.30 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                         | Artikel 11.1.4 Energiedecreet                                    |
| Artikel 2 (art. 68)              | Artikel 9.1.29/1 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                                 | Artikel 11.1.5 Energiedecreet                                    |
| Artikel 3 (art. 68/0)            | Artikel 9.1.29/1 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                                 | Artikel 11.1.5 Energiedecreet                                    |
| Artikel 4 (art. 68/8)            | Artikel 9.2.6 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                                    | Artikel 11.2.1 Energiedecreet                                    |
| Artikel 5 (art. 68/9)            | Artikel 9.2.6 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                                    | Artikel 11.2.1 Energiedecreet                                    |
| Artikel 6 (art. 70)              | Artikel 9.1.31 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                                   | Artikel 11.1.13 Energiedecreet                                   |
| Artikel 7 (art. 74/2/1)          | Artikel 9.2.6 en artikel 9.2.6/1 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                 | Artikel 11.2.1 Energiedecreet                                    |
| Artikel 8 (art. 88)              | Artikel 9.1.32                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Artikel 11.1.13 Energiedecreet<br>Artikel 11.1.14 Energiedecreet |
| Artikel 9 (bijlage 4)            | Bijlage V bij het Energiebesluit, §7.7.2 en bijlage D.4<br>Bijlage VI bij het Energiebesluit, §5.5, §5.6.3.5.2, §5.6.3.6.2<br>Bijlage XIII bij het Energiebesluit, §4.6.2                                                                                                                       | Artikel 11.1.1 Energiedecreet<br>Artikel 11.1.5 Energiedecreet   |
| Artikel 10 (bijlage 18)          | Bijlage V bij het Energiebesluit, §10.2.3.2, §10.3.3.4.2 en §13.3<br>Bijlage VI bij het Energiebesluit, §7.5.1, §7.6 en §10.3                                                                                                                                                                   | Artikel 11.1.1 Energiedecreet<br>Artikel 11.1.5 Energiedecreet   |
| Artikel 11 (bijlage 18/5)        | Artikel 9.2.6 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                                    | Artikel 11.2.1 Energiedecreet                                    |
| Artikel 12 (bijlage 18/6)        | Artikel 9.2.6 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                                    | Artikel 11.2.1 Energiedecreet                                    |
| Artikel 13 (bijlage 19)          | Artikel 9.1.31 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                                   | Artikel 11.1.13 Energiedecreet                                   |
| Artikel 14 (bijlage 23/1)        | Artikel 9.2.11 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                                   | Artikel 11.2.1 Energiedecreet                                    |
| Artikel 15 (bijlage 25)          | Artikel 9.2.1 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                                    | Artikel 11.2.1 Energiedecreet                                    |
| Artikel 16 (bijlage 26/1)        | Artikel 9.2.7/1 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                                  | Artikel 11.2.1 Energiedecreet                                    |
| Artikel 17 (bijlage 26/2)        | Artikel 9.2.5/1 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                                  | Artikel 11.2.1 Energiedecreet                                    |
| Artikel 18 (bijlage 26/3)        | Artikel 9.2.6 en artikel 9.2.6/1 Energiebesluit                                                                                                                                                                                                                                                 | Artikel 11.2.1 Energiedecreet                                    |
| Artikel 19                       | Artikel 27 Besluit van 9 juli 2021 van de Vlaamse Regering 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 11.2.1 Energiedecreet                                    |

Er kan worden ingestemd met de in deze tabel aangehaalde bepalingen, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. Voor artikel 1 van het ontwerp moet, naast artikel 9.1.27 van het Energiebesluit van 19 november 2010, meer specifiek worden verwezen naar 9.1.30, § 4, van hetzelfde besluit. De ontworpen regeling betreft immers algemene vrijstellingen en niet individuele vrijstellingen waarvoor de Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid (hierna: de minister) overeenkomstig paragraaf 2 van die bepaling nadere regels kan bepalen.

3.3. Voor de artikelen 4 en 11 van het ontwerp en bijlage 3 erbij moet meer specifiek worden verwezen naar artikel 9.2.6, § 3, *vijfde lid*, van het Energiebesluit van 19 november 2010. De ontworpen regeling betreft immers de berekeningsmethoden voor de opmaak van het energieprestatiecertificaat voor niet-residentiële gebouwen en niet de vorm en de inhoud van dat certificaat, dat de minister overeenkomstig artikel 9.2.6, § 1, tweede lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 kan bepalen, en evenmin de aangelegenheden vermeld in het eerste, derde en vierde lid, van paragraaf 3 van diezelfde bepaling.

3.4. De artikelen 5 en 12 van het ontwerp en bijlage 4 erbij vinden rechtsgrond in artikel 1.1.1, § 2, 51°, van het Energiebesluit van 19 november 2010, waarin het begrip “inspectieprotocol niet-residentieel” als volgt wordt gedefinieerd:

“het document *dat de minister bepaalt* en dat vastlegt op welke wijze de inspectie ter plaatse wordt uitgevoerd, alsook de manier waarop de energiedeskundige type D de gegevens op een uniforme manier moet meten en omzetten bij gebruik van de certificatiesoftware niet-residentieel.”

3.5. De artikelen 7 en 18 van het ontwerp en bijlage 10 erbij, waarin de vorm en de inhoud van het energieprestatiecertificaat niet-residentiële gebouwen worden geregeld, vinden voldoende rechtsgrond in artikel 9.2.6, § 1, van het Energiebesluit van 19 november 2010. Er moet dan ook niet bijkomend rechtsgrond worden gezocht in artikel 9.2.6/1 van hetzelfde besluit. Weliswaar bevat de ontworpen bijlage 26/3 bij het ministerieel besluit van 28 december 2018 een overzicht van de energiemeters waarvan de meterstanden worden gebruikt om het hernieuwbaar aandeel te bepalen, maar het ontwerp lijkt geen regels te bevatten voor het gebruik van die meters of over de wijze waarop de meterstanden moeten worden opgenomen en geregistreerd.

3.6. Artikel 9 van het ontwerp en bijlage 1 erbij vinden geen rechtsgrond in §5.5 van bijlage VI bij het Energiebesluit van 19 november 2010, dat immers geen delegatie aan de minister bevat. Daarentegen vinden artikel 9 van het ontwerp en bijlage 1 erbij, naast de andere in de rechtsgrondtabel vermelde bepalingen, mede rechtsgrond in §10.2.3.3.3 van bijlage V bij datzelfde besluit, waarnaar terecht wordt verwezen in de aanhef van het ontwerp.

Evenwel moet worden opgemerkt dat de voormelde bepalingen vaak heel technisch en specifiek zijn, zodat de vraag rijst of de delegaties die ze bevatten ook werkelijk een afdoende rechtsgrond vormen voor alle aspecten van de erg lange – de ontworpen bijlage 4 bij het ministerieel besluit van 28 december 2018 telt 140 bladzijden rekenregels – bijlage 1 bij het ontwerp. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt echter niet over de nodige tijd en de

technische kennis om na te kunnen gaan of desgevallend nog andere bepalingen rechtsgrond vormen voor die bijlage. Op dat punt moet dan ook een voorbehoud worden gemaakt.

3.7. Artikel 10 van het ontwerp en bijlage 2 erbij vinden geen rechtsgrond in §13.3 van bijlage V en §10.3 van bijlage VI bij het Energiebesluit van 19 november 2010. Die bepalingen bevatten immers geen machtiging aan de minister. Voorts moet, zoals in de aanhef gebeurt, meer specifiek worden verwezen naar §10.2.3.2.4 van bijlage V bij hetzelfde besluit. Enkel die paragraaf bevat een machtiging aan de minister die relevant lijkt voor de ontworpen bijlage 18 bij het ministerieel besluit van 28 december 2018. Ten slotte kan bijkomend rechtsgrond worden gevonden in de in de aanhef vermelde bijlage D.2 bij bijlage V bij het Energiebesluit van 19 november 2010.

Het in opmerking 3.6 gemaakte voorbehoud geldt hier evenwel ook.

3.8. Voor artikel 15 van het ontwerp en bijlage 7 erbij moet meer specifiek worden verwezen naar artikel 9.2.1, § 1, *tweede lid*, van het Energiebesluit van 19 november 2010, naar luid waarvan de minister de vorm en de inhoud van het energieprestatiecertificaat residentiële gebouwen bepaalt. De overige in dat artikel 9.2.1 vervatte machtigingen aan de minister zijn niet relevant voor de ontworpen bijlage 25 bij het ministerieel besluit van 28 december 2018 en bieden er dan ook geen rechtsgrond voor.

3.9. Voor artikel 16 van het ontwerp en bijlage 8 erbij moet meer specifiek worden verwezen naar artikel 9.2.7/1, § 1/1, *tweede lid*, van het Energiebesluit van 19 november 2010, naar luid waarvan de minister de nadere regels voor de vorm en de inhoud van het energieprestatiecertificaat kleine niet-residentiële gebouwen bepaalt. De overige in dat artikel 9.2.7/1 vervatte machtigingen aan de minister zijn niet relevant voor de ontworpen bijlage 26/1 bij het ministerieel besluit van 28 december 2018 en bieden er dan ook geen rechtsgrond voor.

3.10. Voor artikel 17 van het ontwerp en bijlage 9 erbij moet meer specifiek worden verwezen naar artikel 9.2.5/1, § 2, *tweede lid*, van het Energiebesluit van 19 november 2010, naar luid waarvan de minister de nadere regels voor de vorm en de inhoud van het energieprestatiecertificaat gemeenschappelijke delen bepaalt. De overige in dat artikel 9.2.5/1 vervatte machtigingen aan de minister zijn niet relevant voor de ontworpen bijlage 26/2 bij het ministerieel besluit van 28 december 2018 en bieden er dan ook geen rechtsgrond voor.

### VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 9.1.30, § 4, van het Energiebesluit van 19 november 2010, dat zoals vermeld samen met artikel 9.1.27 van hetzelfde besluit rechtsgrond biedt voor artikel 1 van het ontwerp, kan de minister na advies van het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (hierna: VEKA) algemene vrijstellingen en afwijkingen van EPB-eisen bepalen.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat het VEKA zelf het ontwerp heeft opgesteld en ter goedkeuring aan de minister heeft voorgelegd. Voor zover de door de minister goedgekeurde tekst die thans voor advies aan de Raad is voorgelegd, hiermee

overeenstemt, kan worden aangenomen dat aan het voormelde adviesvereiste is voldaan. In de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef moet er dan wel gewag van worden gemaakt.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In de bijlagen bij het ontwerp wordt verwezen naar talrijke technische normen.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, 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. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet dat de betrokken norm niet ter beschikking zou worden gesteld van alle burgers in de Nederlandse taal op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Aanhef

6. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt.

#### Artikel 7

7. Het ontworpen artikel 74/2/1, § 2, van het ministerieel besluit van 28 december 2018, naar luid waarvan de energiedeskundige type D gebruik maakt van de certificatiesoftware niet-residentieel voor de opmaak van het energieprestatiecertificaat niet-residentiële gebouwen, is een overbodige herhaling van artikel 9.2.6, § 3, eerste lid, eerste zin, van het Energiebesluit van 19 november 2010.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid

aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt. Vermits dat hier niet het geval is, moet het ontworpen artikel 74/2/1, § 2, worden weggelaten.

### Artikel 20

8. In artikel 20 van het ontwerp moet worden verwezen naar het ministerieel besluit van 28 december 2018, in plaats van naar “hetzelfde besluit”.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH