



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.413/3
van 22 november 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van centrale stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, en het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen inzake energie’

Op 25 oktober 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, verlengd tot 30 november 2022, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 betreffende het onderhoud en het nazicht van centrale stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, en het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft diverse bepalingen inzake energie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 november 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE , kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 november 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 Regering strekt in hoofdorde tot het aanbrengen van diverse wijzigingen in het Energiebesluit van 19 november 2010 en in de bijlagen bij dit besluit (artikelen 5 tot 68 van het ontwerp). Tevens worden wijzigingen aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 ‘betreffende het onderhoud en het nazicht van centrale stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater’ (artikelen 1 tot 3 van het ontwerp) en in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (artikel 4 van het ontwerp).

Het ontwerp bevat voorts een overgangsregeling die verband houdt met de wijzigingen aangebracht aan het Energiebesluit (artikelen 69 tot 71 van het ontwerp).

De artikelen 3, 14, 15, 19, 2^o, 23, 1^o, 2^o en 8^o, 26, 28, 30, 31, 32, 60, 62, 63 en 69 van het te nemen besluit treden in werking op 1 januari 2023. De artikelen 19, 1^o, en 34, 1^o, 4^o, 5^o en 6^o, hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2022. Artikel 61 heeft uitwerking vanaf 1 juli 2022 (artikel 72 van het ontwerp).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. Artikel 27 van het ontwerp strekt tot de uitvoering van artikel 7.7.3 van het Energiedecreet, dat wordt ingevoegd bij een voorstel van decreet ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de verplichte installatie van fotovoltaïsche zonnepanelen op dakoppervlakten betreft’, waarover de Raad van State op 25 oktober 2022 advies 71.942/3 heeft gegeven en dat weliswaar al is aangenomen door de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie van het Vlaams Parlement,¹ maar dat nog niet is aangenomen door de plenaire vergadering.

Het onderzoek door de Raad van State van de rechtsgrond van ontwerpbesluiten die hem om advies worden voorgelegd, kan slechts op een sluitende wijze gebeuren wanneer die rechtsgrond zelf vaststaat. Aangezien dat niet het geval is voor artikel 27 van het ontwerp,² is de adviesaanvraag, wat die bepaling betreft, voorbarig en dus onontvankelijk. Dat impliceert dat

¹ Zie de tekst aangenomen door de Commissie, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1352/6, 10-11.

² Artikel 7.2.2 van het Energiedecreet biedt geen (of alleszins geen voldoende) rechtsgrond voor artikel 27 van het ontwerp.

artikel 27 moet worden ondergebracht in een afzonderlijk ontwerp waarvoor pas op ontvankelijke wijze een adviesaanvraag kan worden ingediend van zodra het voormelde voorstel van decreet door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement zal zijn aangenomen.

RECHTSGROND

4. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt blijkens de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef (naast het voormelde toekomstige artikel 7.7.3 van het Energiedecreet), gezocht in:

- artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’;
- de artikelen 1 en 4 van de wet van 28 december 1964 ‘betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging’;
- de artikelen 4.1.20, 4.1.22/2, 7.1.1, § 2, 7.1.3, tweede lid, 7.1.4/1, 7.1.5, § 4, 7.5.1, 7.9.1, 8.2.1, 1° en 3°, 8.2.3, 8.3.1, 3° en 4°, 8.4.1, 3°, 8.7.1, 11.1.1, § 1, 11.1.5, 11.1/1.1, 11.2.1, 11.2.2, 12.2.1, § 1, en 12.6.1, § 1 en § 2, van het Energiedecreet van 8 mei 2009;
- de artikelen 5.6.5, 16.1.2, 1°, f), en 16.4.27 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

De gemachtigde bezorgde de volgende rechtsgrondtabel:

<i>BVR</i>	<i>Rechtsgrond</i>
Art. 1	Art. 20 BWHI Art. 1 & 4 Wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging Art. 5.6.5 DABM
Art. 2	Art. 1 & 4 Wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging Art. 5.6.5 DABM
Art. 3	Art. 1 & 4 Wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging Art. 5.6.5 DABM
Art. 4	Art. 1 & 4 Wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging Art. 5.6.5 DABM
Art. 5, 1°	Art. 7.1.3 Energiedecreet
Art. 5, 2°	Art. 7.1.3 Energiedecreet
Art. 5, 3°	Art. 7.1.3 Energiedecreet
Art. 5, 4°	Art. 7.1.3 Energiedecreet
Art. 5, 5°	Art. 7.1.3 Energiedecreet
Art. 5, 6°	Art. 7.1.3 Energiedecreet
Art. 5, 7°	Art. 7.1.3 Energiedecreet
Art. 5, 8°	Art. 7.1.3 Energiedecreet
Art. 5, 9°	Art. 7.1.3 Energiedecreet
Art. 5, 10°	Art. 7.1.3 Energiedecreet
Art. 5, 11°	Art. 7.1.3 Energiedecreet
Art. 6 en 7	Art. 4.1.20 Energiedecreet

Art. 8	Art. 4.1.22/2 Energiedecreet
Art. 9	Art. 7.1.3, tweede lid Energiedecreet
Art. 10	Art. 7.1.3, tweede lid Energiedecreet
Art. 11	Art. 20 BWHI Art. 7.1.5, §4 Energiedecreet
Art. 12	Art. 7.1.3, tweede lid Energiedecreet
Art. 13	Art. 7.1.3, tweede lid Energiedecreet
Art. 14	Art. 7.1.3, tweede lid Energiedecreet Art. 7.1.4/1 Energiedecreet
Art. 15	Art. 7.1.3, tweede lid Energiedecreet Art. 7.1.4/1 Energiedecreet
Art. 16	Art. 7.5.1 Energiedecreet
Art. 17	Art. 7.5.1 Energiedecreet
Art. 18	Art. 7.5.1 Energiedecreet
Art. 19	Art. 7.5.1 Energiedecreet
Art. 20	Art. 7.5.1 Energiedecreet
Art. 21	Art. 7.5.1 Energiedecreet
Art. 22	Art. 7.5.1 Energiedecreet
Art. 23	Art. 7.5.1 Energiedecreet
Art. 24	Art. 7.5.1 Energiedecreet
Art. 25	Art. 7.5.1 Energiedecreet
Art. 26	Art. 8.4.1, 9° Energiedecreet Art. 8.7.1 Energiedecreet
Art. 27	Art. 20 BWHI Art. 7.7.2 Energiedecreet, wat het verplicht uitvoeren van rendabele investeringen zoals PV betreft ³ Ontworpen artikel 7.7.3 Energiedecreet ⁴
Art. 28	Art. 8.2.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.3.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.4.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.7.1 Energiedecreet
Art. 29	Art. 8.2.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.3.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.4.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.7.1 Energiedecreet
Art. 30	Art. 8.2.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.3.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.4.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.7.1 Energiedecreet
Art. 31	Art. 8.2.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.3.1, 1° en 3° Energiedecreet

³ Voetnoot 1 van de geciteerde rechtsgrondtabel: De Vlaamse Regering kan aan ondernemingen, niet-commerciële instellingen en publiekrechtelijke rechtspersonen verplichtingen opleggen om hen aan te zetten hun energiegebruik te rationaliseren en gebruik te maken van hernieuwbare energietechnologieën. De verplichtingen het uitvoeren van rendabele investeringen (zoals PV). De Vlaamse Regering kan voor een of meer van de voorgaande verplichtingen vrijstelling verlenen en/of de periodiciteit bepalen. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels met betrekking tot de rendabele investeringen.

⁴ Voetnoot 2 van de geciteerde rechtsgrondtabel: Voorstel van decreet van Andries GRYFFROY, Robrecht BOTHUYNE, Willem-Frederik SCHILTZ, Freya PERDAENS, Tinne ROMBOUITS en Wilfried VANDAELE tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de verplichte installatie van fotovoltaïsche zonnepanelen op dakoppervlakten betreft, Parl. St. Vlaams Parlement (2021-2022), st. 1352, nr. 1.

	Art. 8.4.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.7.1 Energiedecreet
Art. 32	Art. 8.2.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.3.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.4.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.7.1 Energiedecreet
Art. 33	Art. 8.2.1, 1° Energiedecreet Art. 8.7.1 Energiedecreet
Art. 34	Art. 8.2.1, 1° Energiedecreet Art. 8.7.1 Energiedecreet
Art. 35	Art. 8.2.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.3.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.4.1, 1° en 3° Energiedecreet Art. 8.7.1 Energiedecreet
Art. 36	Art. 11.1.1, §1 Energiedecreet
Art. 37	Art. 11.1.1, §1 Energiedecreet Art. 11.1/1.1 Energiedecreet
Art. 38	Art. 11.1.1, §1 Energiedecreet
Art. 39	Art. 11.2.1 Energiedecreet Art. 11.2.2 Energiedecreet
Art. 40	Art. 11.2.1 Energiedecreet Art. 11.2.2 Energiedecreet
Art. 41	Art. 11.2.1 Energiedecreet Art. 11.2.2 Energiedecreet
Art. 42	Art. 11.2.1 Energiedecreet Art. 11.2.2 Energiedecreet
Art. 43	Art. 11.2.1 Energiedecreet Art. 11.2.2 Energiedecreet
Art. 44	Art. 20 BWHI Art. 11.2/2.1 Energiedecreet
Art. 45	Art. 12.2.1 Energiedecreet
Art. 46	Art. 12.6.1 Energiedecreet
Art. 47	Art. 20 BWHI
Art. 48	Art. 20 BWHI Art. 7.1.1, §2 Energiedecreet
Art. 49	Art. 20 BWHI
Art. 50	Art. 20 BWHI Art. 7.5.1 Energiedecreet
Art. 51	Art. 20 BWHI
Art. 52	Art. 20 BWHI
Art. 53	Art. 20 BWHI
Art. 54	Art. 20 BWHI
Art. 55	Art. 20 BWHI Art. 8.2.1 Energiedecreet
Art. 56	Art. 20 BWHI Art. 8.2.1 Energiedecreet
Art. 57	Art. 20 BWHI Art. 4.1.22/2 Energiedecreet
Art. 58	Art. 7.5.1 Energiedecreet
Art. 59	Art. 7.9.1 Energiedecreet Art. 8.4.1 Energiedecreet
Art. 60	Art. 8.4.1 Energiedecreet

	Art. 8.7.1 Energiedecreet
Art. 61	Art. 7.5.1 Energiedecreet
Art. 62	Art. 8.2.3 Energiedecreet
Art. 63	Art. 7.1.1, §2 Energiedecreet Art. 7.1.4/1 Energiedecreet
Art. 64	Art. 11.1.1, §1 Energiedecreet Art. 11.1.5 Energiedecreet
Art. 65	Art. 11.1.1, §1 Energiedecreet Art. 11.1.5 Energiedecreet
Art. 66	Art. 11.1.1, §1 Energiedecreet Art. 11.1.5 Energiedecreet
Art. 67	Art. 11.1.1, §1 Energiedecreet Art. 11.1.5 Energiedecreet
Art. 68	Art. 11.1.1, §1 Energiedecreet Art. 11.1.5 Energiedecreet Art. 11.1/1.1 Energiedecreet
Art. 69	Art. 7.1.1, §2 Energiedecreet Art. 7.1.3, tweede lid Energiedecreet Art. 7.1.4/1 Energiedecreet
Art. 70	Art. 11.1.1, §1 Energiedecreet Art. 11.1.5 Energiedecreet Art. 11.1/1.1 Energiedecreet
Art. 71	Art. 11.2.1 Energiedecreet Art. 11.2.2 Energiedecreet
Art. 72	Inwerkingtredingsbepaling
Art. 73	Uitvoeringsbepaling

5. Behoudens wat betreft artikel 27 van het ontwerp, waarvoor de adviesaanvraag onontvankelijk is, kan met die rechtsgrondanalyse worden ingestemd, evenwel onder voorbehoud van wat volgt.

5.1. Een aantal artikelen vinden rechtsgrond in andere decretale bepalingen dan vermeld in de rechtsgrondtabel. Voor andere artikelen wordt in de rechtsgrondtabel dan weer ten onrechte een bijkomende rechtsgrond vermeld.

Voor de artikelen 15 en 63 van het ontwerp volstaat een beroep op artikel 7.1.4/1, § 1, van het Energiedecreet en bieden de andere vermelde bepalingen van het Energiedecreet geen bijkomende rechtsgrond.

Artikel 46 van het ontwerp vindt geen rechtsgrond in artikel 12.6.1 van het Energiedecreet. In zoverre het geen betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, vindt het wel rechtsgrond in artikel 12.5.1, § 1, eerste lid, van het Energiedecreet.

De bijlage die wordt vervangen bij artikel 67 van het ontwerp bevat nadere regels voor het berekenen van het effect van vloeibare biomassa of biomassa-brandstoffen en hun fossiele referentiebrandstoffen op de broeikasgasemissie, die gelden voor de beoordeling van de criteria voor groenestroomcertificaten voor elektriciteit die is opgewekt uit biomassa. Daarvoor kan de rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 7.1.3, tweede lid, en 7.1.5, § 4, eerste lid, van het Energiedecreet. Artikel 67 van het ontwerp (en de door deze bepaling ingevoegde bijlage)

vinden geen rechtsgrond (ook niet gedeeltelijk) in de artikelen 11.1.1 en 11.1.5 van het Energiedecreet, die betrekking hebben op energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen.

Als rechtsgrond voor de opheffing van bepalingen van een besluit van de Vlaamse Regering wordt bij voorkeur een beroep gedaan op de materiële rechtsgrond voor die bepalingen, veeleer dan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming van de instellingen’).⁵ Voor de artikelen 47 tot 57 van het ontwerp, die strekken tot het opheffen van een aantal artikelen van het Energiebesluit, moet dus telkens rechtsgrond worden gezocht in de rechtsgrondbepalingen van die op te heffen artikelen.

5.2. De verwijzingen in de aanhef naar een aantal bepalingen van het Energiedecreet moeten worden gepreciseerd. Zo biedt artikel 7.1.4/1, § 4, *vijfde lid*, van Energiedecreet rechtsgrond voor artikel 14 van het ontwerp, wordt voor de artikelen 16 tot 25 van het ontwerp de rechtsgrond geboden door artikel 7.5.1, *eerste lid*, van het Energiedecreet, moet voor de artikelen 28 tot 32 van het ontwerp onder meer rechtsgrond worden gezocht in artikel 8.7.1, *eerste lid*, van het Energiedecreet en vindt artikel 62 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 8.2.3, § 1, *derde lid*, van Energiedecreet.

VORMVEREISTEN

6. De regeling in het ontworpen artikel 6.4.1/12 van het Energiebesluit (artikel 26 van het ontwerp) kan worden beschouwd als een staatssteunregeling ten gunste van de elektriciteitsdistributienetbeheerders en moet dus in beginsel worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

Allicht gaan de stellers van het ontwerp ervan uit dat de ontworpen regeling een vergoeding inhoudt voor een dienst van algemeen economisch belang die kan worden ingepast in de voorwaarden vervat in het DAEB-besluit,⁶ zodat de ontworpen regeling op grond van artikel 3 van dat besluit van aanmelding is vrijgesteld.⁷ Er zal in dat geval wel over moeten worden gewaakt dat de grens voor steun van maximum 15 miljoen euro per jaar per elektriciteitsdistributienetbeheerder niet wordt overschreden. Indien dit toch zou gebeuren, moet de ontworpen bepaling alsnog worden aangemeld bij de Europese Commissie.

⁵ Dat beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid is uiteraard wel nodig indien die materiële rechtsgrond niet meer voorhanden is, doordat de betrokken decretale bepalingen al zijn verdwenen uit de rechtsorde.

⁶ Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’.

⁷ Zie in dit verband adv.RvS 72.324/3 van 17 oktober 2022 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft maatregelen naar aanleiding van de energiecrisis’, opmerking 8.1. e.v.

7. Het ontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens. Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/067 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 6 september 2022 over het ontwerp heeft uitgebracht. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, moet met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming⁸ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.⁹

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

8. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁰ 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

9. Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan een delegatie aan een minister enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.¹¹ Een delegatie aan een minister moet bovendien voldoende specifiek worden opgesteld, aangezien ze restrictief moet worden uitgelegd en niet kan worden aangevuld op basis van de algemene uitvoeringsbevoegdheid.

⁸ 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)’.

⁹ Adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

¹⁰ 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.

¹¹ Zie adv.RvS 65.519/3 van 27 maart 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de erkenning van regelluwe zones voor energie’, opmerking 4.2; adv.RvS 71.322/3 van 4 mei 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 mei 2022 ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010 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 energiepremies en tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010 en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft flexibiliteit en renovatie- en energiepremies’, opmerking 7.

De volgende delegaties kunnen geen doorgang vinden omdat ze ofwel te algemeen en te weinig afgebakend zijn om toelaatbaar te kunnen worden geacht, ofwel niet kunnen worden beschouwd als betrekking hebbend op aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard:

- de machtiging aan de Vlaamse minister bevoegd voor de energie (hierna: de minister) om de hoogte van de investeringssteun nader te bepalen “afhankelijk van de goedgekeurde interne rentevoet na belastingen” (ontworpen artikel 6.4.1/5/2, § 4, derde lid, van het Energiebesluit – artikel 23 van het ontwerp) en om nadere regels te bepalen en technische vereisten vast te leggen waaraan de werkzaamheden, producten en installaties, of de uitvoerders en aannemers van die werkzaamheden, producten en installaties moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de investeringssteun (ontworpen artikel 6.4.1/5/2, § 4, vijfde lid, van het Energiebesluit);
- de machtigingen aan de minister in het ontworpen artikel 7.19.1 van het Energiebesluit (artikel 35 van het ontwerp) om nadere regels te bepalen en technische vereisten vast te leggen waaraan het warmtenet, de aansluiting of het afnamepunt voor thermische energie moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de premie (paragraaf 1, tweede lid) en om op basis van “een cijfermatig onderbouwde evaluatie” te besluiten om het premiebedrag of het premieplafond voor toekomstige premieaanvragen gedurende het lopende jaar te verlagen (paragraaf 4, vierde lid).

De voormelde delegaties aan de minister kunnen enkel doorgang vinden als ze zodanig wordt herwerkt dat ze voldoende gespecificeerd zijn zodat ze daadwerkelijk betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

10.1. Artikel 35 van het ontwerp verwijst naar “het besluit van de Vlaamse Regering van xxxx 2022”. Gevraagd naar welk besluit daarmee wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Titel VII van het Energiebesluit van 19 november 2010 werd het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2022 tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft maatregelen naar aanleiding van de energiecrisis. Op het moment van de tweede principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering van het voorliggende ontwerpbesluit m.h.o.o. adviesvraag aan de RvS was dat BVR nog niet in het BS bekendgemaakt. Dat is ondertussen op 31 oktober 2022 gebeurd.”

10.2. Artikel 60 van het ontwerp verwijst naar “de datum van inwerkingtreding van het besluit van XXXX”. De gemachtigde verklaarde dat daarmee wordt verwezen naar het thans voorliggende ontwerpbesluit waarvan de datum nog niet is gekend en bij de definitieve goedkeuring nog moet worden ingevuld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

11. De rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef moet nog worden aangepast in het licht van de opmerkingen 4 tot 5.2. Daarbij moeten in elk geval reeds de volgende aanpassingen gebeuren. De verwijzing naar artikel 8.3.1, 3° en 4°, van het Energiedecreet moet worden

vervangen door een verwijzing naar artikel 8.3.1, 1° en 3°, van het Energiedecreet, de verwijzing naar artikel 8.4.1, 3°, van het Energiedecreet moet worden vervangen door een verwijzing naar artikel 8.4.1, 1°, 3°, en 9°, van het Energiedecreet, artikel 12.6.1, § 1 en § 2, van het Energiedecreet moet worden weggelaten en er moet nog een verwijzing worden opgenomen naar artikel 12.5.1, § 1, eerste lid, van het Energiedecreet. Daarnaast moeten de verwijzingen naar artikel 16.1.2, 1°, f), en artikel 16.4.27 van het decreet van 5 april 1995 worden weggelaten uit de aanhef.

Artikelen 14 en 63

12. Uit de wijzigingen van artikel 6.2/1.1 van het Energiebesluit (bij artikel 14 van het ontwerp) en bijlage III/3 bij het Energiebesluit (bij artikel 63 van het ontwerp) vloeit voort dat de parameterwaarden voor het berekenen van de onrendabele top verschillen naar gelang van de gebruikte technologie. Er zal in elk geval een deugdelijke verantwoording moeten worden geboden in het licht van het gelijkheidsbeginsel om specifiek voor zonne-energie al vanaf het jaar 2023 een maximale bandingfactor van nul vast te stellen, in vergelijking met wind en biogas.¹²

Artikel 20

13. Het tweede lid van het ontworpen artikel 6.4.1/1/4, § 2, van het Energiebesluit luidt als volgt:

“Als de termijn, vermeld in artikel 6.4.1/1/3, eerste lid, is verstreken dan dateert het energieprestatiecertificaat, vermeld in paragraaf 1, derde lid, echter dateren van na het verstrijken van de termijn, vermeld in artikel 6.4.1/1/3, eerste lid.”

Deze zin loopt niet. Ook indien, zoals de gemachtigde beaamde, de zinsnede “echter dateren” wordt weggelaten, is de draagwijdte van de zin nog steeds niet duidelijk. De datum van het energieprestatiecertificaat is immers een gegeven, dat niet kan worden bepaald door het al dan niet naleven van een termijn inzake uit te voeren energiebesparende investeringen. Uit het ontworpen artikel 6.4.1/1/4, § 2, derde lid, van het Energiebesluit kan worden afgeleid dat het de bedoeling is om te voorzien in bepaalde premievoorwaarden, al naargelang de termijn, vermeld in het eerste lid, is verstreken. Allicht strekt het tweede lid er enkel toe om dat te bevestigen, in welk geval het zonder meer lijkt te kunnen worden weggelaten.

¹² Vgl. adv.RvS 66.687/3 van 27 november 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2019 ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de stopzetting van de ZEV-premie, de verlenging van de energieleningen voor niet-commerciële instellingen en coöperatieve vennootschappen en de sloop en heropbouwpremie, en de aanpassing van de parameters voor de berekening van de onrendabele top’, opmerkingen 4.1 tot 4.3 en de verwijzingen in voetnoot 1.

Artikel 25

14. Artikel 25 van het ontwerp strekt ertoe woningen, wooneenheden en woongebouwen verhuurd door woonmaatschappijen uit te sluiten van de ondersteuning bedoeld in artikel 6.4.1/9 van het Energiebesluit, voor de planning en de uitvoering van dak- of zoldervloerisolatie, de plaatsing van hoogrendementsglas en spouwmuurisolatie in woningen, wooneenheden of woongebouwen. In de bisnota aan de Vlaamse Regering wordt hierover het volgende uiteengezet:

“In het kader van de Mijn VerbouwPremie die op 1 juli 2022 in werking trad, komen investeringen in woningen verhuurd door ‘sociale verhuurkantoren’ steeds in aanmerking voor de hoogste tussenkomst (inkomensdoelgroep 3). Aangezien deze tussenkomsten enerzijds hoger zijn en anderzijds op meer werken van toepassing zijn, werd beslist om woningen verhuurd door sociale verhuurkantoren vanaf 1 juli 2022 uit te sluiten van de huur- en isolatiepremie.”

Gevraagd om te verduidelijken naar welke concrete bepaling wordt verwezen met die inkomensdoelgroep 3, antwoordde de gemachtigde:

“Doelgroep 3 bij de Mijn VerbouwPremie is opgenomen in het Besluit Vlaamse Codex Wonen (BVCW).

Let wel het gaat hier om deze specifieke subdoelgroep bij doelgroep 3 om woningen verhuurd aan sociale verhuurkantoren. Dit is opgenomen in het samenlezen van Art. 5.186, eerste lid, 8° BVCW: de verhuurder slaat immers op iemand die verhuurd aan een woonmaatschappij met het oog op de onderverhuring ervan. Dergelijke verhuurder behoort tot doelgroep 3. Vervolgens wordt ‘verhuurder’ gebruikt in artikel [5].189 BVCW t.e.m. artikel [5].193 BVCW, en wordt in artikel 44/1 van het BVR van 4 februari 2022 voor hem voor de aanvragen die worden ingediend voor 1 januari 2024 een overgangsbepaling voorzien m.b.t. de het percentage van het in aanmerking te nemen investeringsbedrag.

Art. 45 van het BVR van 4 februari 2022 stelt dat tot en met 30 juni 2023 de erkende sociale verhuurkantoren die nog niet zijn omgevormd tot woonmaatschappijen, voor de toepassing van boek 5, deel 5, titel 3, hoofdstuk 1, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 en artikel 35 van het BVR van 4 februari 2022 worden gelijkgesteld met woonmaatschappijen.”

In het licht van die toelichting moet worden vastgesteld dat het toepassingsgebied en de voorwaarden van de artikelen 5.186 en volgende van het Besluit Vlaamse Codex Wonen en artikel 6.4.1/9 van het Energiebesluit niet volledig op elkaar lijken aan te sluiten, waardoor de vraag rijst of de voorwaarden van artikel 6.4.1/9 van het Energiebesluit in bepaalde gevallen niet voordeliger zullen zijn voor het uitvoeren van werken aan woningen, wooneenheden en woongebouwen verhuurd door woonmaatschappijen. Het lijkt dan ook aangewezen om hetzij die twee regelingen beter op elkaar te laten aansluiten, hetzij de verantwoording voor de verschillende behandeling die ontstaat door de ontworpen uitsluiting, beter te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Artikel 59

15. In artikel 59 van het ontwerp schrijve men “vierentwintig maanden” in plaats van “24 maanden”, gelet op de huidige tekst van artikel 12.3.30 van het Energiebesluit.

Artikel 61

16. In de bisnota aan de Vlaamse Regering wordt vermeld dat met artikel 61 van het ontwerp (ontworpen artikel 12.3.34 van het Energiebesluit) wordt beoogd om een eerdere regeling te herstellen die bij vergissing werd vervangen voordat ze in werking kon treden. Daarmee is echter nog niet verantwoord waarom de (inmiddels zeer kort geworden) uiterste termijn voor de indiening van de aanvragen (31 december 2022) ongewijzigd wordt behouden. Het laat zich immers aanzien dat het te nemen besluit pas in de loop van de maand december in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt. Het is dan ook raadzaam om de uiterste datum voor de indiening van de aanvragen te verschuiven, zodat de betrokkenen voldoende tijd hebben om een aanvraag in te dienen.

Artikelen 64 en 65

17. In de ontworpen bijlagen V en VI bij het Energiebesluit, zoals vervangen door de artikelen 64 en 65 van het ontwerp, wordt veelvuldig verwezen naar technische 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.¹³

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen, waaronder verschillende NBN-normen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost.¹⁴ 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

¹³ Zie ook C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

¹⁴ Zie in dat verband artikel 20 van het door de Kamer van volksvertegenwoordigers op 22 september 2022 aangenomen wetsontwerp ‘houdende diverse bepalingen inzake Economie’ (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nrs. 55-2742/007 en 55-2742/009), waarbij artikel VIII.2 van het Wetboek van economisch recht wordt aangevuld met een nieuw lid dat luidt als volgt: “De Staat en alle andere publiekrechtelijke personen kunnen de toepassing van een door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde norm of deel van een norm verplichten. Zij brengen het Bureau voor Normalisatie hiervan vooraf op de hoogte. De specifiek Belgische normen die verplicht worden gesteld, worden op de website van het Bureau voor Normalisatie raadpleegbaar gesteld volgens de door de Koning vastgestelde nadere regels, zonder de mogelijkheid om deze te downloaden of af te drukken. De andere normen die verplicht worden gesteld, worden kosteloos ter beschikking gesteld door de auteur van de reglementering op zodanige wijze dat de auteursrechten op die normen nageleefd worden. Als er een vertaling nodig is, kan het Bureau voor Normalisatie de kosten voor de vertaling van deze norm door een derde partij aan de regelgevende overheid factureren.” Zie daarover ook adv.RvS 71.335/1 van 18 mei 2022 over dat voorontwerp van wet, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2742/001, 133-136 (opmerkingen 12.1 tot 12.6).

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 verwezen naar een norm die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet is bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpbaar is.

Overigens moet worden opgemerkt dat het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een Unieregeling de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die hen worden opgelegd, nauwkeurig te kennen.¹⁵ De justitiabelen moeten immers ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen.¹⁶ Op grond hiervan heeft het Hof geoordeeld dat een bijlage bij een verordening die niet is bekendgemaakt in het Publicatieblad geen bindende kracht heeft, voor zover deze bijlage beoogt verplichtingen op te leggen aan particulieren.¹⁷ Het Hof heeft zich er ook tegen verzet dat verplichtingen die zijn opgenomen in een gemeenschapsregeling die niet werd bekendgemaakt in de taal van een lidstaat, hoewel deze taal een officiële taal van de Europese Unie is, kunnen worden opgelegd aan particulieren in deze staat, ook al hadden deze personen via andere wegen van deze regeling kennis kunnen nemen.¹⁸ Bijgevolg lijkt het probleem van de verwijzingen naar niet bekendgemaakte technische normen die niet beschikbaar zijn in het Nederlands, zich in het recht van de Europese Unie in gelijkaardige termen te stellen als in de interne rechtsorde.

Artikel 72

18. Bij artikel 72 van het ontwerp wordt terugwerkende kracht verleend tot 1 januari 2022 aan de artikelen 19, 1°, 34, 1°, 4°, 5° en 6°, en 61 van het te nemen besluit.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit 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, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

¹⁵ Zie o.m.: HvJ 20 mei 2003, C-469/00, *Ravil SARL, Bellon import SARL en Biraghi SpA*, ECLI:EU:C:2003:295, punt 93; HvJ 11 december 2007, C-161/06, *Skoma-Lux sro t. Celní ředitelství Olomouc*, ECLI:EU:C:2007:773, punt 38.

¹⁶ HvJ 21 juni 2007, C-58/06, *Stichting ROM-projecten t. Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECLI:EU:C:2007:370, punt 25.

¹⁷ HvJ 10 maart 2009, C-345/06, *Gottfried Heinrich*, ECLI:EU:C:2009:140, punt 63.

¹⁸ HvJ 11 december 2007, C-161/06, *Skoma-Lux sro t. Celní ředitelství Olomouc*, ECLI:EU:C:2007:773, punt 51. Zie ook HvJ 22 februari 2022, C-160/20, *Stichting Rookpreventie Jeugd*, ECLI:EU:C:2022:101, punten 40-52.

Aangezien de bepalingen waaraan terugwerkende kracht wordt verleend ertoe strekken om bestaande premiebedragen te verhogen of voorwaarden om dergelijke premies te krijgen te versoepelen, kan worden aangenomen dat ze een voordeel toekennen, zodat de terugwerkende kracht kan worden aanvaard.

De opsomming in artikel 72 van het ontwerp lijkt echter onvolledig. Ook de artikelen 18 en 22 van het ontwerp strekken ertoe om voordelen voor het verleden toe te kennen, gelet op de data die erin worden vermeld. De stellers van het ontwerp moeten dan ook nagaan of ook aan die bepalingen geen terugwerkende kracht moet worden verleend.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE