



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.396/1
van 11 februari 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit 19 november 2010, wat betreft de verlenging van de begeleiding door energiehuisen bij het onderhoud en de verduurzaming van de verwarmingsinstallatie en de plaatsing van zonnepanelen, en van het VLAREL, wat betreft uitstel van het verval van bepaalde erkenningen’

Op 13 januari 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit 19 november 2010, wat betreft de verlenging van de begeleiding door energiehuizen bij het onderhoud en de verduurzaming van de verwarmingsinstallatie en de plaatsing van zonnepanelen, en van het VLAREL, wat betreft uitstel van het verval van bepaalde erkenningen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 februari 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 Lennart NIJS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 februari 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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om de begeleiding door de energiehuizen van de laagste inkomensdoelgroep bij het onderhoud en verduurzaming van verwarmingsinstallaties en bij het plaatsen van zonnepanelen te verlengen van 2025 tot en met 2029. De minister kan deze begeleiding op basis van een jaarlijkse evaluatie door het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (hierna: VEKA) bijsturen (artikelen 1 en 2 van het ontwerp). Daartoe wordt artikel 7.9.2/1, § 1, van het Energiebesluit van 19 november 2010 gewijzigd.

Daarnaast wordt in artikel 55 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu’ (hierna: VLAREL) de erkenningsregeling voor een aantal deskundigen en technici¹ aangevuld met een nieuwe paragraaf (§ 3/0), teneinde te bepalen dat hun erkenning niet vervalt indien het niet volgen van de verplichte bijscholing of het niet afleggen van de proef het gevolg is van overmacht, zoals vastgesteld door de bevoegde afdeling.² Daarbij legt de bevoegde afdeling een nieuwe termijn op waarbinnen de bijscholing wordt gevolgd of de proef wordt afgelegd (artikel 3).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2025 (artikel 4).

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt luidens de aanhef rechtsgrond gezocht in de artikelen 1 en 4 van de wet van 28 december 1964 ‘betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging’ en in artikel 9.1.1 van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: Energiedecreet).

¹ Het gaat volgens het ontwerp om de deskundigen en technici vermeld in artikel 6, 1°, e) en f) en 2°, a), b), d) en f), van het VLAREL. Zie echter opmerking 9.1 waar wordt uiteengezet dat veeleer de deskundigen en technici vermeld in artikel 6, 1°, f) en 2°, a), b), d), e) en f) van het VLAREL worden bedoeld.

² Voor een overzicht van de bevoegde afdelingen, zie artikel 4, 43°, van het VLAREL.

3.1. Voor de artikelen 1 en 2 van het ontwerp wordt terecht een beroep gedaan op artikel 9.1.1 van het Energiedecreet, op basis waarvan de Vlaamse Regering de energiehuizen (onder meer) kan opdragen om de woningkwaliteit en het gebruik van energiezuinige producten, technieken, systemen of hernieuwbare energietechnologieën te bevorderen, inclusief de begeleiding bij de uitvoering van werken en diensten bij huishoudelijke afnemers daaromtrent.

Aangezien de ontworpen bepaling niet enkel een opdracht inhoudt voor de energiehuizen, maar ook twee steunregelingen verlengt voor een groep natuurlijke personen, moet bijkomend een beroep worden gedaan op artikel 8.2.1 van het Energiedecreet, dat bepaalt dat de Vlaamse Regering een steunprogramma kan opstellen met tegemoetkomingen ten voordele van natuurlijke personen die niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming als onderneming voor de toepassing van energiezuinige producten, technieken en systemen, een rationeel energiebeheer en de toepassing van hernieuwbare energietechnologieën. Die bepaling moet aan de aanhef worden toegevoegd.

3.2. De artikelen 1 en 4 van de wet van 28 december 1964 machtigen de Koning (lees: Vlaamse Regering) om alle gepaste maatregelen te treffen ter voorkoming of bestrijding van de luchtverontreiniging, waarbij deze bijzondere eisen mag stellen inzake beroepsopleiding en vestiging van vaklieden die toestellen of inrichtingen plaatsen welke op de luchtverontreiniging invloed kunnen hebben. Deze bepalingen strekken artikel 3 van het ontwerp tot rechtsgrond,³ onder voorbehoud van hetgeen hierna volgt.

3.2.1. Het ontworpen artikel 55, § 3/0, van het VLAREL stipuleert dat de erkenningen voor deskundigen en technici, vermeld in artikel 6, 1°, e) en f), en 2°, a), b), d) en f) niet van rechtswege vervallen als de bevoegde afdeling beslist dat al de erkende personen om redenen van overmacht niet in staat zijn de bijscholing te volgen of de proef af te leggen. Het gaat om de hiernavolgende deskundigen en technici:

- VR-deskundigen⁴ (artikel 6, 1°, e), van het VLAREL);
- airco-energiesdeskundigen (artikel 6, 1°, f), van het VLAREL);
- technici vloeibare brandstof als vermeld in artikel 2 van het besluit inzake het onderhoud en nazicht van centrale stooktoestellen⁵ (artikel 6, 2°, a), van het VLAREL);
- technici gasvormige brandstof als vermeld in artikel 2 van het besluit inzake het onderhoud en nazicht van centrale stooktoestellen (artikel 6, 2°, b), van het VLAREL);
- stookolietechnici (artikel 6, 2°, d), van het VLAREL);

³ Vgl. adv.RvS 75.873/16 van 24 april 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2024 ‘tot wijziging van regelgeving over energie, ETS en de gebouwenpas’.

⁴ Een VR-deskundige is volgens artikel 6, 1°, e), van het VLAREL een “deskundige voor het opstellen van omgevings- en ruimtelijke veiligheidsrapporten als vermeld in titel IV van het decreet Milieubeleid”.

⁵ Zie artikel 2, 26° en 28°, 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’.

- technici voor brandbeveiligingsapparatuur als vermeld in artikel 4.4.8.1 of artikel 6.8.2.1 van titel II van het VLAREM (artikel 6, 2°, f), van het VLAREL).

3.2.2. Hoewel de meeste van die beroepen betrekking hebben op activiteiten die een band hebben met de luchtverontreiniging en dus rechtsgrond kunnen vinden in de artikelen 1 en 4 van de wet van 28 december 1964, moet worden opgemerkt dat sommige erkenningseisen, en dus ook de bijbehorende opleidingseisen, tevens verband houden met andere aangelegenheden. Dat geldt in het bijzonder voor de VR-deskundigen, die hun oorsprong vinden in titel IV van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), en voor de stookolietechnici, waarvoor de rechtsgrond voor hun erkenning veeleer gezocht moet worden in artikel 3 van het decreet van 24 januari 1984 ‘houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer’.⁶

3.2.2.1. Wat in het bijzonder de VR-deskundigen betreft,⁷ moet worden opgemerkt dat die overeenkomstig artikel 4.6.1 van het DABM, vallen onder titel V, hoofdstuk 6 van het DABM. Bijgevolg kan voor die groep een beroep worden gedaan op artikel 5.6.5 van het DABM, op basis waarvan de Vlaamse Regering erkenning afhankelijk mag maken van gebruikseisen, inclusief periodieke evaluaties waarvan het resultaat de schorsing of het verval van rechtswege van de erkenning tot gevolg kan hebben. Die bepaling moet aan de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef worden toegevoegd.

3.2.2.2. Die bepaling kan bovendien nuttig als bijkomende rechtsgrond worden aangevoerd voor de technici vloeibare brandstof en gasvormige brandstof. Zij vinden immers hun oorsprong 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’, dat niet enkel rechtsgrond vindt in de artikelen 1 en 4 van de wet van 28 december 1964, maar ook in het decreet van 28 juni 1985 ‘betreffende de milieuvergunning’, dat vervangen is door het DABM maar reeds een gelijkaardige bepaling als artikel 5.6.5 van het DABM bevatte.⁸ Gelet op de substitutie van de rechtsgronden kan bijgevolg nu op die laatste bepaling een beroep worden gedaan.

3.2.2.3. Voor de stookolietechnici zal ten slotte primair rechtsgrond moeten worden gezocht in het al aangehaalde artikel 3 van het decreet van 24 januari 1984. Die bepaling moet aan de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef worden toegevoegd.

⁶ Zie adv.RvS 48.780/3 van 26 oktober 2010 over een ontwerp van besluit dat heeft geleid tot het VLAREL, opmerking 3.1, negende streepje; zie ook adv.RvS 52.518/3 van 7 februari 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2013 ‘tot wijziging van het VLAREL en tot wijziging van diverse andere besluiten wat betreft erkenningen met betrekking tot het leefmilieu’.

⁷ Zie echter opmerking 9.1, waar de gemachtigde aangeeft dat de VR-deskundigen bij nader inzien niet worden beoogd door de voorliggende regeling.

⁸ Zie artikel 22septies van het decreet van 28 juni 1985.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. In het opschrift dient de verwijzing naar het Energiebesluit te worden verbeterd door het woord “van” in te voegen tussen de woorden “Energiebesluit” en “19 november 2010”.

Aanhef

5.1. De rubriek ‘Rechtsgronden’ moet worden aangepast in het licht van hetgeen hoger werd opgemerkt.

5.2. In de rubriek ‘Vormvereisten’ dient melding te worden gemaakt van het advies van de Inspectie van Financiën van 27 november 2024.⁹

Artikel 1

6. Tussen de zinsneden “In artikel 7.9.2/1, § 1,” en “wordt” dienen de woorden “van het Energiebesluit van 19 november 2010” te worden ingevoegd.

7. In het ontworpen artikel 7.9.2/1, § 1, tiende lid, van het Energiebesluit wordt bepaald dat de minister de begeleiding voor de laagste inkomensdoelgroep bij het onderhoud en verduurzaming van verwarmingsinstallaties en de begeleiding bij het plaatsen van zonnepanelen op basis van een jaarlijkse evaluatie door het VEKA kan “bijsturen”.

7.1. Gevraagd hoe de notie “bijsturen” moet worden begrepen, meer bepaald of de minister enkel kan besluiten de periode van de verlenging te herzien en dus de begeleiding stop te zetten voor de toekomst, dan wel of deze een ruimere bijsturingsbevoegdheid krijgt (waarbij deze bijvoorbeeld ook de bedragen van de steun zou kunnen herzien), stelde de gemachtigde:

“Het is met deze formulering vooral de bedoeling om de ondersteuning te herzien, bijvoorbeeld als het budget overschreden dreigt te worden (naar analogie met de regeling die origineel was opgenomen in artikel 7.12.1 §3 van het Energiebesluit, zoals ingevoegd bij BVR van 1 februari 2019).”

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling de in het ontworpen artikel 7.9.2/1, § 1, tiende lid, van het Energiebesluit voorziene machtiging aan de minister duidelijker te omschrijven.

7.2. In dat verband moet voorbehoud worden gemaakt voor zover de minister daarbij zou worden gemachtigd om de bedragen aan te passen, zoals in het artikel 7.12.1, § 3, van het Energiebesluit, waarnaar de gemachtigde verwijst. Dat artikel bepaalde dat de minister op basis

⁹ Omzendbrief Wetgevingstechniek VR 2019/4 van 25 oktober 2019, aanwijzing 80, 4°.

van een cijfermatig onderbouwde evaluatie kon besluiten het premiebedrag voor toekomstige premieaanvragen te verlagen.¹⁰

Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden enkel toelaatbaar worden geacht, in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. Het vrijelijk bepalen van het bedrag van de premiebedragen kan niet worden beschouwd als een aangelegenheid van bijkomstige aard of van beperkt belang. Die delegatie is enkel toelaatbaar als in het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering zelf elementen worden aangereikt voor het bepalen van het bedrag van de premies. De nadere uitwerking kan vervolgens aan de minister worden overgelaten.¹¹

Artikel 2

8. De zinsnede “artikel 7.9.2/1, § 1, tiende lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010” dient, gelet op artikel 1 van het ontwerp, te worden vervangen door “artikel 7.9.2/1, § 1, *laatste* lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010”.

Artikel 3

9.1. Aan de gemachtigde is gevraagd of wel degelijk ook de VR-deskundigen in artikel 6, 1°, e), van het VLAREL worden gevisieerd, veeleer dan de koeltechnici bedoeld in artikel 6, 2°, e), van het VLAREL. Daar kan immers twijfel over bestaan omdat enerzijds die VR-deskundigen minder nauw betrokken zijn bij de bescherming van de luchtkwaliteit dan koeltechnici,¹² en anderzijds omdat op het moment van de adviesaanvraag¹³ minstens één geconsolideerde versie van artikel 6 van het VLAREL, met name in de Vlaamse Codex, weliswaar ten onrechte, de koeltechnici vermeldde onder artikel 6, 1°, e), van het VLAREL.

¹⁰ In de huidige versie van artikel 7.12.1, § 3, van het Energiebesluit wordt een soortgelijke mogelijkheid voorzien voor de minister, maar is deze ingeperkt doordat de herzieningsmogelijkheid afhankelijk wordt gemaakt van de aanmelding van premieaanvragen ten belope van bepaalde percentages van het in de begroting beschikbaar gestelde budget op gezette tijdstippen.

¹¹ Vgl. adv. RvS 75.267/3 van 30 januari 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2024 ‘over de invoering van een premie voor zero-emissievoertuigen’, opm. 4.4; adv. RvS 73.417/3 van 8 mei 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 mei 2023 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021 over de vergoeding voor de opvang van in beslag genomen dieren, de subsidiëring van de erkende dierenasielen en het verhalen op de verantwoordelijke van de kosten voor inbeslagname van dieren’, opm. 6.

¹² Zie ook hoger, opmerkingen 3.2.2 en 3.2.2.1.

¹³ Die fout is intussen rechtgezet, nadat het Coördinatiebureau van de Raad van State op het probleem had gewezen.

De gemachtigde heeft geantwoord dat de verwijzing naar de VR-deskundigen een vergissing is, en dat men de koeltechnici beoogt. Bijgevolg moeten de woorden “vermeld in artikel 6, 1°, e) en f) en 2°, a), b), d), f)” worden vervangen door de woorden “vermeld in artikel 6, 1°, f) en 2°, a), b), d), e) en f)”.¹⁴

9.2. De gemachtigde heeft bevestigd dat de in het ontworpen artikel 55, § 3/0, van het VLAREL voor de in die bepaling vermelde erkenningen uitgewerkte *algemene* regeling bij overmacht, niet uitsluit dat daarnaast op een *ad hoc* basis ook voor de in die bepaling vermelde en andere erkenningen een beroep kan worden gedaan op overmacht. Aldus blijft het algemeen rechtsbeginsel dat de gestrengheid van de wet in geval van overmacht kan worden gemilderd,¹⁵ gelden.

9.3. De stellers van het ontwerp moeten nagaan of het voor de toepassing van de ontworpen bepaling de bedoeling is dat werkelijk *alle* erkende personen moeten worden getroffen door de overmacht, of dat het volstaat dat een belangrijke groep door overmacht niet tijdig de opleiding of proef heeft kunnen afwerken.

Indien de strengste invulling wordt behouden, moeten de woorden “al de erkende personen om redenen van overmacht niet in staat zijn” omwille van de leesbaarheid worden vervangen door de woorden “geen van de erkende personen om redenen van overmacht in staat is”.

Artikel 4

10. De ontworpen regeling werkt terug tot 1 januari 2025. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt de terugwerkende kracht als volgt verantwoord:

“Deze terugwerkende kracht kan worden gemotiveerd op basis van de expliciete beleidsdoelstelling om dit aanbod bij de energiehuizen zonder onderbreking te continueren. Kort na de goedkeuring van de Beleidsnota werd het voorliggend regelgevend werk in gang gestoken. De terugwerkende kracht kan voorts worden gemotiveerd door het feit dat ze

¹⁴ Nu de VR-deskundigen niet langer onder de ontworpen regeling zouden vallen, komt de hoger gemaakte opmerking 3.2.2.1 te vervallen. Gelet op opmerking 3.2.2.2 is er dan echter nog steeds aanleiding om artikel 5.6.5 van het DABM als rechtsgrond toe te voegen. Voor de koeltechnici bedoeld in artikel 6, 2°, e), van het VLAREL volstaan de in de aanhef vermelde artikelen 1 en 4 van de wet van 28 december 1964.

¹⁵ GwH 21 december 2017, nr. 148/2017, B.39.3.

betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent. Bovendien is ze noodzakelijk voor de goede werking van de dienstverlening die de energiehuizen aanbieden aan de burger.”

De terugwerkende kracht van het ontworpen besluit kan worden gebillijkt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC