



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.999/3
van 10 maart 2022

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de nadere regels en technische vereisten, vermeld in artikels 6.4.1/1, 6.4.1/1/1, 6.4.1/5 en 6.4.1/5/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010’

Op 8 februari 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 vaststelling van de nadere regels en technische vereisten, vermeld in artikels 6.4.1/1, 6.4.1/1/1, 6.4.1/5 en 6.4.1/5/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 maart 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 de vaststelling van de nadere regels en technische vereisten voor de REG-premies vermeld in de artikelen 6.4.1/1, 6.4.1/1/1, 6.4.1/5 en 6.4.1/5/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010 (hierna: het Energiebesluit).

Artikel 2 van het ontwerp voorziet in nadere regels en technische vereisten zoals vermeld in artikel 6.4.1/1, tiende lid, en artikel 6.4.1/5, achtste lid, van het Energiebesluit, met betrekking tot isolatie (punten 1° tot 5°), beglazing (punt 6°) en asbestverwijdering (punt 7°).

Artikel 3 van het ontwerp strekt tot de invoering van technische eisen en nadere regels zoals bedoeld in artikel 6.4.1/1/1, zevende lid, en 6.4.1/5/1, tiende lid, van het Energiebesluit, met betrekking tot thermische zonnecollectorsystemen (punt 1°), warmtepompen (punt 2°) en warmtepompboilers (punt 3°).

In die twee bepalingen wordt verwezen naar twee bijlagen bij het ontwerp met betrekking tot de minimale energie-efficiëntie eisen voor warmtepompen.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 juli 2022.

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt blijkens de aanhef gezocht in de artikelen 6.4.1/1, tiende lid, 6.4.1/1/1, zevende lid, 6.4.1/5, achtste lid, en 6.4.1/5/1, tiende lid, van het Energiebesluit, in de versie zoals laatst gewijzigd bij het “besluit van de Vlaamse Regering van xxxx”. Die bepalingen worden geacht op hun beurt rechtsgrond te vinden in de artikelen 7.5.1, eerste lid, 8.2.1, 8.3.1, 8.4.1, 8.7.1 en 12.6.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Met het “besluit van de Vlaamse Regering van xxxx” wordt bedoeld op 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’ (hierna: het besluit van 4 februari 2022), dat al werd aangenomen door de Vlaamse Regering¹ maar dat nog niet werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De voor dit ontwerp relevante bepalingen van het besluit

¹ <https://beslissingenvlaamse regering.vlaanderen.be/document-view/61FCD64AD5F0FAFA87AFAABA>

van 4 februari 2022 treden in werking op 1 juli 2022,² wat ook de datum van inwerkingtreding is van het huidige te nemen besluit.

3.1.1. Daarbij moet wel worden aangestipt dat de verwijzing naar artikel 6.4.1/1/1, zevende (lees: achtste) lid, van het Energiebesluit de versie betreft zoals te vervangen bij artikel 10 van het besluit van 4 februari 2022, dat in werking treedt op 1 juli 2022, en niet de versie zoals verder te wijzigen bij artikel 11 van dat besluit, dat pas in werking treedt op een datum te bepalen door de Vlaamse minister bevoegd voor energie (hierna: de minister) (ook al wordt het achtste lid van artikel 6.4.1/1/1 niet beïnvloed door die latere wijzigingen).

Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar artikel 6.4.1/5/1, tiende lid, van het Energiebesluit, waarmee de versie wordt beoogd zoals in te voegen bij artikel 20 van het besluit van 4 februari 2022, dat in werking treedt op 1 juli 2022, en niet de versie zoals verder te wijzigen bij artikel 21 van dat besluit, dat pas in werking treedt op een datum te bepalen door de minister (ook al wordt het tiende lid van artikel 6.4.1/5/ niet beïnvloed door die latere wijzigingen).

3.1.2. Eveneens moet worden aangestipt dat de verwijzing naar artikel 12.6.1 van het Energiedecreet de versie betreft zoals in te voegen bij het decreet van 19 november 2021 ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en de Vlaamse Codex Wonen van 2021’, dat in werking treedt op 1 juli 2022 overeenkomstig artikel 50, 1°, van het besluit van 4 februari 2022.

3.2. De gemachtigde bezorgde de volgende rechtsgrondentabel:

Art.	Rechtsgrond Energiebesluit	Rechtsgrond besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022	Rechtsgrond Energiedecreet
Art. 1	/ definities	/	/
Art. 2	Art. 6.4.1/1, tiende lid en art. 6.4.1/5, achtste lid		Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1
Art. 2, 1°	Art. 6.4.1/1, eerste lid, 1° en tiende lid, art. 6.4.1/5, eerste lid, 1° en achtste lid en art. 6.4.1/6, §5	Art. 3, tweede lid	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1
Art. 2, 2°	Art. 6.4.1/1, eerste lid, 2° en tiende lid, art. 6.4.5/1, eerste lid, 2° en	Art. 3, tweede lid	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1

² Zie artikel 50, 2°, van het voormelde besluit van 4 februari 2022.

	achtste lid en art. 6.4.1/6, §5		
Art. 2, 3°	Art. 6.4.1/1, eerste lid, 3° en tiende lid, art. 6.4.1/5, eerste lid, 3° en achtste lid en art. 6.4.1/6, §5	Art. 3, tweede lid	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1
Art. 2, 4°	Art. 6.4.1/1, eerste lid, 4° en tiende lid, art. 6.4.1/5, eerste lid, 4° en achtste lid en art. 6.4.1/6, §5	Art. 3, tweede lid	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1
Art. 2, 5°	Art. 6.4.1/1, eerste lid, 5° en tiende lid, art. 6.4.1/5, eerste lid, 5° en achtste lid en art. 6.4.1/6, §5	Art. 3, tweede lid	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1
Art. 2, 6°	Art. 6.4.1/1, eerste lid, 6° en tiende lid, art. 6.4.1/5, eerste lid, 6° en achtste lid en art. 6.4.1/6, §5	Art. 3, tweede lid, 1° en 4°	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1
Art. 2, 7°	Art. 6.4.1/1, vijfde, zesde lid en tiende lid, art. 6.4.1/5, derde, vierde en achtste lid en art. 6.4.1/6, §5	Art. 3, tweede lid	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1
Art. 3	Art. 6.4.1/1/1, zevende lid, art. 6.4.1/5/1, tiende lid en art. 6.4.1/6, §5	Art. 3, tweede lid	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1
Art. 3, 1°	Art. 6.4.1/1/1, eerste lid, 1°, zevende lid en art. 6.4.1/5/1, eerste lid, 1° en tiende lid en art. 6.4.1/6, §5	Art. 3, tweede lid	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1
Art. 3, 2°	Art. 6.4.1/1/1, eerste lid, 2° tot en met 4°, zevende lid en art. 6.4.1/5/1, eerste lid, 2° en tiende lid en art. 6.4.1/6, §5	Art. 3, tweede lid	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1
Art. 3, 3°	Art. 6.4.1/1/1, eerste lid, 5° en zevende lid, art. 6.4.1/5/1, eerste lid, 3° en tiende lid en art. 6.4.1/6, §5	Art. 3, tweede lid	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1

Art. 4	Art. 6.4.1/1, art. 6.4.1/1/1, art. 6.4.1/5 en art. 6.4.1/5/1	/	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1
Art. 5	inwerkingtredingsbepalingen	/	
Bijlagen			
Bijlage 1	Art. 6.4.1/1/1, eerste lid, 2° tot en met 4° en zevende lid	/	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1
Bijlage 2	Art. 6.4.1/5/1, eerste lid, 2° en tiende lid	/	Art. 7.5.1, eerste lid, art. 8.2.1, art. 8.3.1, art. 8.4.1, en art. 8.7.1 en art. 12.6.1

3.3. Met die analyse kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

3.3.1. In de eerste plaats bevat enkel artikel 3, tweede lid, 7°, van het besluit van 4 februari 2022 (en dus niet de andere onderdelen van dat artikel) een delegatie aan de minister, namelijk om de bewijsstukken op te leggen die moeten voorkomen in de aanvragen vermeld in artikel 1 van dat besluit. Die specifieke rechtsgrond is enkel relevant voor artikel 2, 1°, h), 2°, i), 3°, f), 4°, f), 5°, e), 6°, f), en 7°, c), en voor artikel 3, 1°, g), 2°, g), en 3°, c), van het ontwerp.

3.3.2. In de tweede plaats moet de verwijzing naar artikel 6.4.1/6, § 5, van het Energiebesluit worden weggelaten, aangezien die bepaling geen delegatie bevat aan de minister, nog afgezien van het gegeven dat de bepalingen van het ontwerp geen betrekking hebben op de facturering.

3.3.3. In de derde plaats moet als mede-rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp telkens worden verwezen naar artikel 6.4.1/1/1, achtste (niet: zevende) lid, van het Energiebesluit.

ALGEMENE OPMERKING

4. In de artikelen 2 en 3 van het ontwerp wordt herhaaldelijk verwezen naar verscheidene technische normen.

4.1. 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, zoals in dit geval, in het Nederlands zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.³

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in 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 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.⁴ De justitiabelen moeten immers ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen.⁵ Op grond hiervan heeft het Hof geoordeeld dat een bijlage bij een verordening welke niet is bekendgemaakt in het Publicatieblad geen bindende kracht heeft, voor zover deze bijlage beoogt verplichtingen op te leggen aan particulieren.⁶ 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.⁷ 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.

³ Zie ook C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

⁴ 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.

⁵ HvJ 21 juni 2007, C-58/06, *Stichting ROM-projecten t. Staatssecretaris van Economische Zaken*, ECLI:EU:C:2007:370, punt 25.

⁶ HvJ 10 maart 2009, C-345/06, *Gottfried Heinrich*, ECLI:EU:C:2009:140, punt 63.

⁷ 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.

4.2. Bijkomend moet overigens worden opgemerkt dat geen melding wordt gemaakt van een bepaalde versie, hetgeen tot rechtsonzekerheid kan leiden. Indien een dynamische verwijzing wordt beoogd, met andere woorden een verwijzing naar eventuele toekomstige versies, gaat het om een ongeoorloofde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een private normeringsinstantie, aangezien de toekomstige inhoud van die technische normen door die instantie wordt bepaald.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. In de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp moet worden verwezen naar artikel 6.4.1/1/1, achtste (niet: zevende) lid, van het Energiebesluit.

Artikel 4

6. Artikel 4 van het ontwerp bevat een delegatie aan het Vlaams Energie en Klimaatagentschap om “richtlijnen” te bepalen “betreffende de invulling van de in dit besluit vervatte technische vereisten waaraan de werkzaamheden, producten en installaties (...) of de uitvoerders respectievelijk plaatsers van deze werkzaamheden, producten en installaties moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de premies”. De Raad van State formuleerde eerder al kritiek bij dergelijke delegaties.⁸

6.1. Vooreerst moet worden opgemerkt dat de normatieve draagwijdte van die “richtlijnen” onduidelijk is. Niettegenstaande hun benaming lijken bindende voorschriften te worden beoogd, aangezien die richtlijnen moeten worden nageleefd om in aanmerking te komen voor de premies.

6.2. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatige karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische

⁸ Zie onder meer adv.RvS 54.643/3 van 9 december 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 10 december 2013 ‘houdende vaststelling van de nadere regels, technische vereisten en hoogten van de premies, bedoeld in artikel 6.4.1/1, artikel 6.4.1/1/1, artikel 6.4.1/1/2, artikel 6.4.1/3, artikel 6.4.1/4 en artikel 6.4.1/5 van het Energiebesluit van 19 november 2010’, opmerking 6.

draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁹

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁹ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4, en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”