

**Raad van State**  
**Afdeling Wetgeving**

**Advies 68.259/3 van 8 december 2020 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van diverse besluiten over leefmilieu, wat betreft de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2018/844 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen en Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie efficiëntie'**

Op 6 november 2020 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 besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van diverse besluiten over leefmilieu, wat betreft de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2018/844 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen en Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 december 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 december 2020.

\*

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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 'houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne' (hierna: titel II van het VLAREM) (artikelen 2 tot 4 van het ontwerp), 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 5 en 6), 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 7) en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 'tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu (VLAREL)' (hierna: VLAREL) (artikelen 8 tot 12). Sommige van de ontworpen wijzigingen strekken tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2018/844 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 'tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen en Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie efficiëntie' (artikel 1).

2.2. Het ontwerp voorziet in een definitie van het begrip "nominaal vermogen" in artikel 1.1.2 van titel II van het VLAREM (artikel 2) en in hetzelfde besluit wordt de keuring van airconditioningsystemen en gecombineerde airconditioning- en ventilatiesystemen met een nominaal vermogen van meer dan 12 kW in gebouwen geregeld (artikelen 3 en 4 en de bijlage bij het ontwerp).

In het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 wordt in een definitie voorzien van het begrip “verwarmingsauditrapport” (artikel 5) en wordt bepaald in welke gevallen een vrijstelling wordt verleend voor de uitvoering van de verwarmingsaudit (artikel 6).

In de lijst van de milieu-inbreuken vermeld in bijlage XXIII bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 wordt in terminologische aanpassingen voorzien (artikel 7).

In het VLAREL wordt de omschrijving van de categorieën “airco energiedeskundige” en “opleidingscentra voor het uitreiken van het certificaat van bekwaamheid en bijscholing inzake de keuring van airconditioningsystemen met een nominaal koelvermogen van meer dan 12 kW” gewijzigd (artikel 8) en wordt naast airconditioningsystemen met een nominaal vermogen ook gewag gemaakt van gecombineerde airconditioning- en ventilatiesystemen met een nominaal vermogen (artikelen 9 tot 12).

Ten slotte wordt het ministerieel besluit van 10 februari 2011 ‘tot vastlegging van de frequentie en de elementen van de keuring van airconditioningsystemen met een nominaal koelvermogen van meer dan 12 kW in gebouwen’ opgeheven (artikel 13).

#### RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef vermelde bepalingen.

#### ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Het ontworpen artikel 5.16.3.3, § 3, 4°, (1) van titel II van het VLAREM (artikel 3 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 9, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 (artikel 6 van het ontwerp) strekken onder meer tot omzetting van de artikelen 14, lid 2, en 15, lid 2, van richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 ‘betreffende de energieprestatie van gebouwen’, zoals gewijzigd bij artikel 1 van richtlijn (EU) 2018/844. Die bepalingen voorzien in een vrijstelling van de verplichting tot keuring van respectievelijk verwarmingsystemen en airconditioningsystemen “op voorwaarde dat deze aanpak hetzelfde globale resultaat oplevert als het resultaat van lid 1”.

De voormelde ontworpen bepalingen machtigen de Vlaamse minister bevoegd voor energie, om te bepalen wat wordt verstaan onder “hetzelfde globale resultaat”. De gemachtigde verklaarde in dit verband:

“De vrijstelling uit artikel 14, lid 2 van de EPBD geldt alleen als deze aanpak hetzelfde globale resultaat oplevert als het resultaat van de keuringen die zouden zijn uitgevoerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat de installatie al reeds regelmatig wordt gekeurd en dat deze keuringen vergelijkbaar zijn met de verwarmingsaudit of de airco-energiekeuring.

Aan de minister wordt een delegatie verleend om te bepalen welke aanpak hetzelfde globale resultaat oplevert als de verwarmingsaudit en airco-energiekeuring. Dit kan door een lijst vast te leggen met elementen die een contractuele regeling moet bevatten om vrijgesteld te worden (bv. de duur van de overeenkomst, de vermelding van het gebouw en de systemen die er onder vallen, de maatregelen die men voorziet, de vooropgestelde energiebesparing,...).

Er wordt geopteerd voor een aanpak via ministerieel besluit omdat het bepalen van hetzelfde globale resultaat gaat om een aanvullende technische aangelegenheid die bovendien flexibel aanpasbaar moet zijn om nieuwe elementen te kunnen toevoegen.”

4.2. Een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister kan enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. De voormelde artikelen 14, lid 2, en 15, lid 2, van richtlijn 2010/31/EU lijken de lidstaten een vrij grote beleidsruimte te laten om te bepalen in welke situaties al dan niet aan de voormelde voorwaarde van “hetzelfde globale resultaat” is voldaan, aangezien niet wordt bepaald wat hieronder moet worden verstaan of aan de hand waarvan wordt bepaald dat een resultaat globaal gesproken hetzelfde is. Gelet hierop, en op het belang van de kwalificatie “hetzelfde globale resultaat” voor de al dan niet toepasselijkheid van de keuringsverplichting waarin de ontworpen regeling voorziet, is de machtiging aan de minister om te bepalen wat wordt verstaan onder “hetzelfde globale resultaat” thans niet beperkt tot louter bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

Bijgevolg moet in het ontwerp zelf worden bepaald wat wordt verstaan onder “hetzelfde globaal resultaat” en moet de machtiging aan de minister beperkt worden tot het vaststellen van de technische regels om na te gaan of aan die voorwaarde is voldaan.

5. Aangezien, zoals de gemachtigde bevestigde, het de bedoeling is dat ook niet residentiële gebouwen met één airconditioningsysteem, één gecombineerde airconditioning en ventilatiesysteem of één centraal stooktoestel vallen onder de regeling van de ontworpen artikelen 5.16.3.3, § 3, van titel II van het VLAREM (artikel 3 van het ontwerp) en 9, § 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 (artikel 6 van het ontwerp), verdient het aanbeveling om in de tekst van respectievelijk punt c en punt 3° van de voormelde bepalingen na het woord “met” telkens de woorden “een of meer” in te voegen.

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST

##### Artikel 3

6.1. De aangewezen werkwijze bij de omzetting van richtlijnen bestaat erin de verwijzing naar de omgezette richtlijnen op te nemen in een apart artikel in het dispositief van de tekst. (2) Dit gebeurt in artikel 1 van het ontwerp.

In het ontworpen artikel 5.16.3.3, § 3, 4°, van titel II van het VLAREM (artikel 3, 1°, van het ontwerp) wordt echter eveneens bepaald dat dit punt voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2010/31/EU. Die bepaling is overbodig en moet worden weggelaten. In artikel 1 van het ontwerp wordt immers reeds gewag wordt gemaakt van de omzetting van richtlijn (EU) 2018/844, die op zijn beurt richtlijn 2010/31/EU wijzigt.

6.2. Artikel 3 van het ontwerp voorziet in de vervanging van punt 4° van het eerste lid (1°) en van het tweede lid (2°) van artikel 5.16.3.3, § 3, van titel II van het VLAREM.

Artikel 5.16.3.3, § 3, van titel II van het VLAREM bestaat evenwel slechts uit één lid, dat vier punten telt. Weliswaar werd bij artikel 23 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 november 2009 ‘tot wijziging van bijlage 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ in die bepaling “een tweede lid” ingevoegd, maar zoals uit de inleidende zin van die bepaling blijkt werd dat lid ingevoegd in punt 4° van artikel 5.16.3.3, § 3. Bij de vervanging van dat punt 4° door artikel 5, 1°, van 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’ werd overigens geen gewag gemaakt van een eerste lid van artikel 5.16.3.3, § 3. Hieruit blijkt dat toen ook (terecht) werd aangenomen dat die bepaling niet is onderverdeeld in leden.

Artikel 6

7. In het ontworpen artikel 9, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2006 wordt bepaald dat “[i]n afwijking van paragraaf 1 (...) voor de volgende gevallen een vrijstelling [wordt] verleend”.

Om niet te indruk te wekken dat het gaat om een individuele verlening van vrijstellingen, is het aangewezen te schrijven: “In afwijking van paragraaf 1 geldt voor de volgende gevallen een vrijstelling van de verplichting tot uitvoering van een verwarmingsaudit”.

Artikel 8

8. Luidens artikel 106 van het VLAREL dient dit besluit te worden aangehaald als het VLAREL. Bijgevolg moet in de inleidende zin van artikel 8 van het ontwerp de zinsnede “van 19 november 2010” worden weggelaten.

DE GRIFFIER  
Annemie GOOSSENS

DE VOORZITTER  
Jo BAERT

---

Nota's

- (1) Over de vermelding “eerste lid” en “tweede lid” in artikel 3 van het ontwerp: zie opmerking 6.2.
  - (2) Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, aanwijzing 147.
-