

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.189/3
VAN 4 MAART 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 februari 2008 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot toekenning van premies voor het uitvoeren van energiebesparende investeringen in woongebouwen", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat een regeling betreffende de toekenning van premies voor het uitvoeren van energiebesparende investeringen in woongebouwen of wooneenheden.

Die regeling is inzonderheid bedoeld voor de eigenaars of de huurders van wooneenheden of woongebouwen die geen gebruik kunnen maken van de regeling die is opgenomen in artikel 145/24, § 1, eerste lid, 1/, 4/ en 5/, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 1992). De eigenaar of huurder dient immers te voldoen aan de voorwaarde dat de basisbelasting, verminderd met de belasting op de belastingvrije sommen, met de verminderingen voor langetermijnsparen en bouwsparen en met de belastingvermindering voor vervangingsinkomens en pensioenen, lager is dan de maximale belastingvermindering die met toepassing van de voornoemde bepalingen van het WIB 1992 kan worden verkregen (artikel 2, § 1, van het ontwerp). Het voordeel van de ontworpen regeling is bovendien niet cumuleerbaar met die belastingvermindering (artikel 3 van het ontwerp).

De ontworpen regeling voorziet in een premie voor dakisolatiewerkzaamheden (artikel 4 van het ontwerp), het vervangen van enkel glas en ramen met enkel glas of dubbel glas en ramen met dubbel glas door glas of glasramen met

.../...

hoge isolerende eigenschappen (artikelen 5 en 6 van het ontwerp) en het vervangen van één of meer verwarmingstoestellen door een condensatieketel (artikel 7 van het ontwerp).

De voornoemde werkzaamheden dienen te worden uitgevoerd door een geregistreerd aannemer. De Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, kan nadere eisen bepalen waaraan de werkzaamheden, materialen en toestellen moeten voldoen (artikel 8 van het ontwerp).

Het gecumuleerde bedrag van de premies dat per kalenderjaar wordt toegekend mag niet meer bedragen dan de maximale belastingvermindering die met toepassing van artikel 145/24, § 1, eerste lid, 1/, 4/ en 5/, van het WIB 1992 kan worden verkregen in het jaar waarin de werkzaamheden plaatsvinden. Bovendien kunnen die premies, samen met eventuele premies van distributienetbeheerders of lokale besturen, nooit meer bedragen dan de werkelijke investeringskost (artikel 9 van het ontwerp). Voor de beschermde klanten wordt het bedrag van de premies alsook het gecumuleerde bedrag verhoogd met twintig procent (artikel 10 van het ontwerp).

De Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, bepaalt de aanvraag- en toekenningsprocedures voor de premies. Voor de administratieve afhandeling van de dossiers kan een beroep op derden worden gedaan (artikel 11 van het ontwerp).

De "kosten voor de uitvoering van dit besluit" zijn ten laste van het Energiefonds (artikel 12 van het ontwerp).

De Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, bepaalt voor elk artikel van het ontworpen besluit de datum van inwerkingtreding (artikel 13 van het ontwerp).

3.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt op algemene wijze geboden door artikel 5 van het decreet van 2 april 2004¹, naar luid waarvan 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, onder meer, de toepassing van energiezuinige producten, technieken en systemen (1/) en een rationeel energiebeheer (2/), alsook door artikel 12 van hetzelfde decreet, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de hoogte vaststelt van de tegemoetkomingen en de in aanmerking komende kosten, alsmede de nadere regels betreffende de aanvraag, de beoordeling van de aanvragen en het toekennen van de tegemoetkomingen, die de vorm kunnen aannemen van een subsidie, een lening tegen een verlaagde rentevoet, een voorschot of een ander geldelijk voordeel.

3.2. Artikel 14 van het decreet van 2 april 2004, waaraan eveneens wordt gerefereerd in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, biedt als zodanig geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling². De verwijzing ernaar kan evenwel in de aanhef worden behouden, aangezien zij bijdraagt tot een beter begrip van de ontworpen regeling.

3.3. Artikel 20, § 3, van het decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, bepaalt dat de Vlaamse Regering beschikt over de kredieten van het Energiefonds voor de uitvoering van haar energiebeleid, in het bijzonder voor de financiering van openbaredienstverplichtingen inzake energie, voor haar sociaal energiebeleid, haar beleid inzake het rationeel energiegebruik, haar beleid inzake warmtekrachtkoppeling, haar beleid inzake de hernieuwbare energiebronnen en haar beleid inzake de flexibele mechanismen van het Protocol van Kyoto.

Die bepaling kan worden geacht rechtsgrond te bieden voor artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp, wat betreft het reserveren van middelen in het Energiefonds

(1) Decreet van 2 april 2004 tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in het Vlaamse Gewest door het bevorderen van het rationeel energiegebruik, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de toepassing van flexibiliteitsmechanismen uit het Protocol van Kyoto.

(2) Zie in dat verband ook de opmerking bij artikel 10 van het ontwerp.

door de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, voor de uitvoering van de ontworpen regeling ³.

3.4. Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat, onverminderd de wettelijke en reglementaire sancties ten gevolge van valse verklaringen, de premie zal worden teruggevorderd als de begunstigde toch gebruik maakt van de wetsbepalingen genoemd in het eerste lid ⁴.

3.4.1. Voor het vaststellen van een regeling inzake de terugvordering van premies kan evenwel geen rechtsgrond worden gevonden in de voornoemde artikelen 5 en 12 van het decreet van 2 april 2004.

3.4.2. Er dient bovendien op te worden gewezen dat, luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, de federale wet de algemene bepalingen vaststelt op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies.

Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, (...) de vigerende bepalingen betreffende (...) de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies (...) van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten" ⁵.

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan kan worden afgeleid dat het de gemeenschappen en

(3) Zie evenwel de opmerking hierna bij artikel 2 van het ontwerp.

(4) Meer bepaald artikel 145/24, § 1, eerste lid, 1/, 4/ en 5/, van het WIB 1992.

(5) De inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, is voor de Vlaamse Gemeenschap uitgesteld tot 1 januari 2010 (zie het koninklijk besluit van 7 juni 2007 houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest betreft, uitstel van inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof).

de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader (...) in deze materies specifieke regels te bepalen" ⁶, die evenwel geen afbreuk mogen doen aan de bestaande algemene regels, thans vervat in de artikelen 55 tot 58 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

De bevoegdheid om ter zake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de gemeenschappen en gewesten die [door de federale wetgever vastgestelde] regels [eigenlijk] alleen maar strenger [kunnen] maken [en er] niet [kunnen van] afwijken" ⁷.

Nu *in casu* slechts in een welbepaald geval in de terugvordering van de premies wordt voorzien, dat slechts een bevestiging is van een bestaande federale regel, en voor het overige enkel wordt gerefereerd aan "wettelijke en reglementaire sancties ten gevolge van valse verklaringen", is de regeling minder streng dan deze vervat in de artikelen 57 en 58 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit en kan ze hoe dan ook geen doorgang vinden.

3.4.3. De conclusie uit hetgeen voorafgaat is dat artikel 3, tweede lid, uit het ontwerp moet worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Het is niet duidelijk hoe de bepaling in artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp, waarbij aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, de bevoegdheid wordt verleend om, in het raam van de ontworpen regeling, in het

⁽⁶⁾ Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten is geworden (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, p. 37).

⁽⁷⁾ *Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, p. 543.

Energiefonds middelen te reserveren, zich verhoudt tot artikel 20, § 3, van het decreet van 17 juli 2000, naar luid waarvan het de Vlaamse Regering is die beschikt over de kredieten van het Energiefonds. Uit die decreetsbepaling dient immers te worden afgeleid dat de Vlaamse Regering, en niet een individuele minister, in beginsel bevoegd is om te bepalen voor welke onderdelen van haar energiebeleid en ten belope van hoeveel, middelen van het Energiefonds worden gereserveerd. De ontworpen machtiging aan de minister kan dan ook slechts doorgang vinden op voorwaarde dat in het ontwerp nauwkeurig wordt aangegeven binnen welke grenzen hij middelen van het Energiefonds kan reserveren voor het in het ontwerp bedoelde premiestelsel.

5. In artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp dient te worden verwezen naar de artikelen 4 tot 7, in plaats van naar de artikelen 3 tot 6. Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 11 van het ontwerp.

Nog in artikel 2, § 1 eerste lid, dient op een correcte wijze te worden gerefereerd aan artikel 145/24, § 1, eerste lid, 1/, 4/ en 5/ (niet: 145/24, § 1, 1/, 4/ en 5/), van het WIB 1992. Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 3 en 9 van het ontwerp.

6. In artikel 2, § 2, tweede lid, schrijve men "Deze premie wordt beschouwd als zijnde definitief toegekend, nadat ...".

Artikel 10

7. Artikel 10, eerste lid, van het ontwerp redigere men als volgt:

"Overeenkomstig artikel 14 van het decreet van 2 april 2004 tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in het Vlaamse Gewest door het bevorderen van het rationeel energiegebruik, het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en de toepassing van flexibiliteitsmechanismen uit het Protocol van Kyoto, worden de bedragen vermeld in de artikelen 4, eerste lid, 5, eerste lid, 6, eerste lid, 7 en 9, eerste lid, telkens met 20 procent verhoogd voor de beschermde klanten."

8. Aangezien het bepaalde in artikel 10, tweede lid, van het ontwerp inhoudelijk geen verband vertoont met het bepaalde in het eerste lid, wordt het bepaalde in het tweede lid best ondergebracht in een afzonderlijk artikel. De overige artikelen dienen dan te worden vernummerd.

Nog in artikel 10, tweede lid, dient benevens van "de wooneenheid", ook telkens melding te worden gemaakt van "het woongebouw".

Artikel 11

9. Artikel 11 van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, de aanvraag- en toekenningsprocedures voor de premies bepaalt en dat voor de administratieve afhandeling van de dossiers een beroep kan worden gedaan op derden ⁸.

Op die wijze wordt de in artikel 12, eerste lid, van het decreet van 2 april 2004 aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheid om de nadere regels vast te stellen betreffende de aanvraag, de beoordeling van de aanvragen en het toekennen van de tegemoetkomingen, geheel doorgeschoven naar de genoemde minister. Teneinde in overeenstemming te zijn met de beginselen die de verhouding regelen tussen de Vlaamse Regering en haar ministers op het vlak van de delegatie van verordenende bevoegdheden, dienen de essentiële regelen betreffende de aanvraag, de beoordeling en het toekennen van de premies in het ontwerp zelf te worden geregeld en kan in dat verband slechts het regelen van aangelegenheden van ondergeschikt belang aan de minister worden overgelaten. Het lijkt bovendien niet mogelijk om derden te belasten met de administratieve afhandeling van de dossiers, zonder daartoe uitdrukkelijk te zijn gemachtigd door de decreetgever, hetgeen met betrekking tot de voorliggende regeling niet het geval is.

⁽⁸⁾ Volgens de nota aan de Vlaamse Regering worden hieronder de distributienetbeheerders verstaan.

Artikel 12

10. Het is niet duidelijk wat in artikel 12 van het ontwerp precies wordt verstaan onder "de kosten voor de uitvoering van dit besluit". Dit dient te worden verholpen door de aard van deze kosten in het ontwerp nader te preciseren.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS