

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.045/1/V
VAN 24 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 19 juli 2011 door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 augustus 2011, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de facultatieve subsidiëring van sociale huisvestingsmaatschappijen voor uitgaven met betrekking tot rationeel energiegebruik en groene warmte', heeft het volgende advies gegeven:

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.

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de toekenning van een eenmalige subsidie van 28.525.000 euro aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW). Deze subsidie wordt aangerekend op basisallocatie NC0 NE029 3300, subsidies “voor uitgaven met betrekking tot rationeel energiegebruik en groene warmte”, van de begroting 2011 van de Vlaamse Gemeenschap.¹ De subsidie wordt in schijven uitbetaald (artikel 2).

De subsidie moet door de VMSW worden aangewend om erkende sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) te stimuleren om in sociale huurwoningen bepaalde maatregelen te nemen die deze woningen energiezuiniger moeten maken. Die maatregelen moeten bestaan in het vervangen of optimaliseren van “verouderde” verwarmingsinstallaties of in het plaatsen van nieuwe installaties voor het opwekken van groene warmte. Aan de Vlaamse minister bevoegd voor wonen (hierna: de minister) wordt de bevoegdheid verleend om nader te bepalen welke installaties als verouderd beschouwd kunnen worden en onder welke voorwaarden het plaatsen van nieuwe installaties beantwoordt aan de beoogde doelstelling (artikel 3).

¹ De basisallocatie NC0 NE029 3300 (“Inkomensoverdrachten aan vzw's ten behoeve van de gezinnen - voor uitgaven met betrekking tot rationeel energiegebruik en groene warmte”) is opgenomen in artikel 12 van het decreet van 23 december 2010 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2011’, zoals vervangen bij artikel 9 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2011’.

Aan de VMSW wordt opgedragen om op haar beurt aan de SHM's bepaalde subsidiebedragen uit te keren, totdat het beschikbare krediet volledig is opgebruikt. Het beschikbare krediet wordt volgens een bepaalde verdeelsleutel verdeeld over de vijf Vlaamse provincies (artikel 4).

Om in aanmerking te komen voor de subsidiebedragen moeten de SHM's voldoen aan bepaalde voorwaarden. Aan de minister wordt de bevoegdheid verleend om in verband met één van die voorwaarden nadere regels vast te stellen (artikel 5).

Het ontwerp bevat voorts regels in verband met het ogenblik vanaf wanneer bepaalde werkzaamheden voor subsidiëring in aanmerking komen (artikel 6), de procedure voor het indienen van een aanvraag bij de VMSW (artikel 7), en de beoordeling van de subsidieaanvragen door de VMSW (artikel 8). Aan de VMSW wordt een verplichting tot jaarlijkse rapportering opgelegd. Zij moet het niet-uitgekeerde subsidieaandeel uiterlijk op 30 juni 2016 terugstorten in de algemene middelen van de Vlaamse Gemeenschap (artikel 9).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het ontwerp beoogt in de eerste plaats aan de VMSW een subsidie toe te kennen, aan te rekenen op een bepaalde basisallocatie van de begroting 2011 van de Vlaamse Gemeenschap, en de voorwaarden te bepalen waaraan de aanwending van die subsidie wordt onderworpen.

Die bepalingen, die geen verordenend karakter hebben, behoren niet tot die welke voor advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, kunnen worden voorgelegd.

4. Daarnaast wordt aan de VMSW een bepaalde opdracht verleend, namelijk de opdracht om de aan haar toegekende subsidie uit te keren aan de SHM's, na verificatie van de door hen ingediende subsidieaanvragen. Voorts worden voorwaarden bepaald die zich richten, niet zozeer tot de formeel begunstigde van de subsidie (de VMSW), als wel tot derden die uiteindelijk een subsidiebedrag zullen kunnen ontvangen (de SHM's). Ten slotte wordt, precies in verband met die voorwaarden waaraan derden zich moeten houden om een subsidiebedrag te kunnen krijgen, aan de minister de bevoegdheid gedelegeerd om nadere regels te bepalen.

Die bepalingen hebben een verordenend karakter.²

Die vaststelling klemte te dezen des te meer, nu het blijkbaar de bedoeling is dat de aanwending van de subsidie door de VMSW kan gebeuren tot in 2016 en aan de minister een bevoegdheid wordt gedelegeerd om de voorwaarden in de loop van de komende jaren aan de evoluties inzake verwarmingsinstallaties aan te passen.³ Ook na het begrotingsjaar 2011 zal de minister dus nog regelend kunnen optreden.

5. De vraag rijst of er voor de bepalingen met een verordenend karakter wel een rechtsgrond is.⁴

Voor een besluit waarbij een bepaalde subsidie aan een individuele begunstigde wordt toegekend, wordt in beginsel een voldoende rechtsgrond geboden door de bepaling van de algemene uitgavenbegroting die de basisallocatie vaststelt waarop de bedoelde subsidie wordt aangerekend. Op grond van artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, kan de Vlaamse Regering daarenboven de voorwaarden bepalen waaronder een toelage kan worden toegekend die het voorwerp uitmaakt van een “speciale bepaling” van de algemene uitgavenbegroting en waarvoor er geen organieke decretale regeling bestaat. De bedoelde voorwaarden, die vastgesteld worden bij een besluit dat een verordenend karakter heeft, kunnen evenwel slechts voor het betrokken begrotingsjaar gelden.

Voor het opleggen van voorwaarden die zich in werkelijkheid richten tot derden die niet de rechtstreekse bestemmingen van het ontworpen besluit zijn en die niet uitsluitend betrekking hebben op het betrokken begrotingsjaar, en bovendien met delegatie aan de minister van de bevoegdheid om die voorwaarden in de loop der jaren te preciseren, biedt de algemene uitgavenbegroting, gelezen in samenhang met voornoemd artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, evenwel geen rechtsgrond. Voor een dergelijk besluit dient integendeel rechtsgrond te kunnen worden gevonden in een organiek decreet.

² De inspectie van financiën heeft het in dit verband over het opzetten van een “semi-gereguleerd subsidiesysteem”.

³ In de nota “bis” aan de leden van de Vlaamse Regering wordt, in antwoord op het advies van de inspectie van financiën, gesteld dat de delegaties aan de minister worden behouden, “gelet op het feit dat die voorwaarden frequent wijzigen”.

⁴ Zie in dat verband het advies van de inspectie van financiën van 5 juli 2011.

Gelet op de bedoeling van de stellers van het ontwerp, dient bijgevolg eerst een volwaardige decretale rechtsgrond te worden gecreëerd. De Raad van State ziet in die omstandigheden af van een verder onderzoek van de tekst van het ontwerp. Nadat een geschikte rechtsgrond zal zijn gecreëerd, kan een nieuw ontwerp tot stand worden gebracht. Dat ontwerp zal dan allicht voor advies moeten worden voorgelegd aan de Vlaamse Woonraad,⁵ voordat het aan de Raad van State kan worden voorgelegd.

⁵ Zie artikel 21, § 2, tweede lid, 2°, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’, op grond waarvan de Vlaamse Regering verplicht is om het advies van de Vlaamse Woonraad te vragen over “de ontwerpen van reglementair of organiek besluit van de Vlaamse Regering die uitvoering geven aan de inhoud van een decreet met betrekking tot het woonbeleid en waarvan de Vlaamse Regering beslist dat het basisuitvoeringsbesluiten zijn”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer T. CORTHAUT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS