

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.459/3
VAN 8 NOVEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 17 oktober 2011 door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende de uitvoering, vergoeding en gefaseerde aanpak van dak- of zoldervloerisolatie in woningen of wooneenheden die gehuurd worden door de categorieën van afnemers, vermeld in artikel 6.4.1/9 van het Energiebesluit van 19 november 2010', 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.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de nadere regels te bepalen voor de naleving door de elektriciteitsdistributeurs van de actieverplichting bedoeld in artikel 6.4.1/9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid (hierna: het Energiebesluit). Het ontwerp bevat regels in verband met de uitvoering, de vergoeding en de gefaseerde aanpak voor het verbeteren van de dak- of zoldervloerisolatie in private woningen of wooneenheden die gehuurd worden door bepaalde kwetsbare huurders.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 6.4.1/9 en 6.4.1/12, §§ 4 en 5, van het Energiebesluit. Die bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 7.5.1, 8.2.1, 8.4.1 en 8.7.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Luidens artikel 4 van het ontwerp dienen bij de ondersteuning van de planning en de uitvoering van dakisolatiewerken, vermeld in de artikelen 1 en 2, de elektriciteitsdistributienetbeheerders ter bescherming van de huurder als voorwaarde te stellen dat de eigenaar zich schriftelijk engageert om de huurprijs niet te verhogen ten gevolge van het krachtens het te nemen besluit gefinancierde werkzaamheden en om het huurcontract met de huurder niet op te zeggen vóór het einde van de contractueel bepaalde huurperiode.

Deze bepaling is door de gemachtigde als volgt toegelicht:

“Het artikel 4 is bedoeld als een beschermingsmaatregel voor de huurder. De verhuurder verkrijgt immers een voordeel doordat de projectpromotor (op kosten van de netbeheerder) zijn verhuurwoning gaat isoleren. Men wil vermijden dat de verhuurder

vervolgens gebruik maakt om de huur conform artikel 7 van de Woninghuurwet te verhogen, of de verhuurder (*sic*) zelf opzegt ten einde van een volgende huurder (vervroegd) een hogere huurprijs te bekomen en dit terwijl de investering in de woning niet gebeurd is met zijn eigen middelen maar met overheidsmiddelen. Enkel mits de verhuurder deze garantie verleent, komt hij in aanmerking voor de maatregel en kan de projectpromotor de subsidie verkrijgen. De verhuurder is dus niet verplicht om hierop in te tekenen maar dan is er de consequentie dat hij ook niet de voordelen van de subsidiemaatregel gaat genieten.

(...)

Het is in eerste instantie bedoeld als een verplichting in het kader van de subsidie en dus tussen de partijen. Wanneer de verhuurder deze verplichting niet respecteert, kan de netbeheerder de premie terugvorderen van de projectpromotor die op zijn beurt dit op de verhuurder kan verhalen aangezien deze laatste in wezen 'contractbreuk' pleegde."

Hoe lovenswaardig de bedoeling van de stellers van het ontwerp om de huurder te beschermen ook moge zijn, dient er te worden vastgesteld dat de huurder van de woning waarin werken worden uitgevoerd die onder het toepassingsgebied van het te nemen besluit vallen, dak- of zoldervloerisolatie-werkzaamheden zijn uitgevoerd, over geen mogelijkheid van verhaal beschikt ten aanzien van de verhuurder of de eigenaar die na het uitvoeren van deze werkzaamheden toch de huurprijs zou verhogen. Indien de stellers van het ontwerp de huurder op dat punt een afdoende bescherming willen bieden en aldus in een sluitende regeling willen voorzien, dient dit bij decreet te worden geregeld.¹

5.1. In artikel 1, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de elektriciteitsdistributeur voor de planning en de uitvoering van de dak- of zoldervloerisolatie en de begeleiding van de huurder en de verhuurder met één of meer projectpromotoren een samenwerkingsovereenkomst dient te sluiten en het Vlaams Energieagentschap hiervan op de hoogte dient te stellen. Aan het Vlaams Energieagentschap wordt delegatie verleend om eventueel nadere voorwaarden te bepalen voor de totstandkoming en de inhoud van deze samenwerkingsovereenkomst.

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 en de preventieve controle van de

¹ Eventueel kan in het decreet daarvoor delegatie worden verleend aan de Vlaamse Regering.

Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en in de mate dat zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord, met verwijzing naar de voormelde adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving:

“(…) *In casu* kan [het toekennen van een reglementaire bevoegdheid aan het VEA] worden gebillijkt aangezien het (...) om een delegatie met een beperkte draagwijdte gaat die betrekking heeft op technische aspecten, waarvan moet worden uitgegaan dat de betrokken instelling het best geplaatst is om deze uit te werken en op te volgen.

Het VEA zal dergelijke nadere regels bepalen d.m.v. een besluit van de administrateur-generaal dat in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Op deze wijze is voldaan aan de verplichting houdende transparantie.”

5.2. Er kan sterk worden betwijfeld of de delegatie die aan het Vlaams Energieagentschap wordt verleend om eventueel nadere voorwaarden te bepalen voor de totstandkoming en de inhoud van deze samenwerkingsovereenkomst, wel zo maar kan worden gebillijkt.

In dit verband moet erop gewezen worden dat de Vlaamse overheid, gelet op artikel 3, lid 2, van richtlijn 2009/72/EG², dat de basis vormt voor de openbaredienstverplichting die hier wordt ingevuld³, in overeenstemming met artikel 106, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, erover dient te waken dat de samenwerkingsakkoorden tussen de elektriciteitsdistributienetbeheerders en de projectpromotoren aan marktvoorwaarden tot stand komen en in beginsel openstaan voor alle ondernemingen uit de hele Europese Economische Ruimte, teneinde de mededingingsbeperkende verstoringen tot een minimum te beperken⁴. De

² Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG.

³ Ook al voorziet de Vlaamse Regering eveneens in rechtstreekse financiële steun (artikel 6.4.1/12, § 4, van het Energiebesluit), toch gaat het in hoofde van de elektriciteitsdistributienetbeheerders volgens artikel 6.4.1/9, tweede lid, van het Energiebesluit wel degelijk om een openbaredienstverplichting.

⁴ Ook al gaat het niet om openbare aanbestedingen in de zin van de EU-richtlijnen terzake, toch moet de overheid erover waken, gelet op de artikelen 49, 56 en 106, lid 1, van het Verdrag over de werking van de Europese Unie, dat de toegang tot die samenwerkingscontracten op niet-discriminerende wijze openstaat voor ondernemingen uit andere lidstaten (zie bij analogie HvJ, 15 mei 2008, gevoegde zaken C-147/06 en C-148/06, *SECAP*; HvJ, 17 juli 2008, zaak C-347/06, *ASM Brescia*).

bevoegdheid van het Vlaams Energieagentschap om nadere voorwaarden te bepalen zou uitgeoefend moeten worden met inachtneming van die verplichting voor de Vlaamse overheid. Dit zou ertoe kunnen leiden dat het Vlaams Energieagentschap aan derden voorwaarden oplegt ter bescherming van het vrij verkeer van diensten. Daarmee zouden evenwel de perken waarbinnen delegaties aan publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen worden verleend, overschreden worden.

In het ontwerp zou de aan het Vlaams Energieagentschap verleende bevoegdheid nader omschreven moeten worden, zodat die het kader van de zuiver technische aspecten van het samenwerkingsakkoord niet te buiten kan gaan.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. Aangezien de rechtstreekse rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 6.4.1/9 en 6.4.1/12, §§ 4 en 5, van het Energiebesluit, dient het tweede lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, te worden weggelaten. De Vlaamse minister bevoegd voor het energiebeleid put zijn bevoegdheid om het ontworpen besluit te nemen immers rechtstreeks uit de artikelen 6.4.1/9 en 6.4.1/12 van het Energiebesluit. Bovendien bepaalt artikel 7, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 dat de in artikel 6 van datzelfde besluit bedoelde delegatie niet geldt voor het nemen van reglementaire besluiten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS