

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.972/3
VAN 23 FEBRUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 20 februari 2012 door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de vaststelling van een rentesubsidie voor de leningen toegestaan aan de Lokale Entiteiten die een overeenkomst hebben gesloten met het Fonds ter reductie van de globale energiekost’, heeft het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het voorliggende geval wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd

“door de omstandigheid dat de federale interestbonificatie voor groene leningen met ingang van 1 januari 2012 is weggevallen, dat energiebesparing in woningen een prioriteit van het Vlaamse energiebeleid vormt, dat inzonderheid de meest behoeftigen nood hebben aan ondersteuning voor de realisatie van energiebesparende investeringen in hun woning, dat het dus noodzakelijk is om dringend in een alternatief te voorzien in Vlaanderen”.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in essentie toe om een nieuwe afdeling (artikelen 7.2.21 en 7.2.22) in te voegen in het Energiebesluit van 19 november 2010. De ontworpen regeling maakt het mogelijk voor het Vlaamse Energieagentschap om de rentelast op zich te nemen van “Lokale Entiteiten”, in de zin van artikel 2, 6°, van de bijlage bij het koninklijk besluit van 6 juli 2009 ‘tot vaststelling van het beheerscontract van het Fonds ter reductie van de globale energiekost’¹, die bepaalde leningen hebben gesloten met dat Fonds. Het moet gaan om leningen die tot doel hebben om die “Lokale Entiteiten” in staat te stellen zelf leningen toe te staan aan de meest behoeftige personen², opdat deze laatsten bepaalde investeringen kunnen doen om hun energiekost te verlagen. De ontworpen rentesubsidie geldt echter niet voor leningen toegekend met het oog op de financiering van fotovoltaïsche panelen (zonnepanelen).

¹ Volgens die bepaling is een “Lokale Entiteit”, afgekort tot “LE”, een “instantie die op het niveau van één of meerdere gemeenten instaat voor de lokale realisering van doelstellingen van het Fonds, hetzij als kredietbemiddelaar, hetzij als kredietgever”.

² De meest behoeftige personen zijn degenen die als zodanig zijn omschreven in artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 juni 2006 ‘houdende de definitie van de doelgroep van de meest behoeftigen van het Fonds ter reductie van de globale energiekost’.

Dankzij de ontworpen regeling kunnen de leningen die de “Lokale Entiteiten” toekennen aan de meest behoeftige personen goedkoper worden. Aldus wordt voor die personen in een compensatie voorzien voor het wegvallen van de intrestbonificatie bedoeld in artikel 2 van de Economische Herstelwet van 27 maart 2009. Die intrestbonificatie gold voor leningsovereenkomsten gesloten tussen 1 januari 2009 en 31 december 2011. De desbetreffende regeling is door de federale overheid na afloop van de genoemde periode niet verlengd.

2.2. De rentesubsidie is weliswaar ten gunste van de “Lokale Entiteiten”, maar ze wordt trimestrieel betaald aan het Fonds, dat daartoe bij het Vlaams Energieagentschap een schuldvordering moet indienen en aantonen dat de leningen aangegaan door de “Lokale Entiteiten” aan de voorwaarden voor subsidiëring voldoen.

De “Lokale Entiteiten” mogen de intrest van hun eigen lening bij het Fonds, waarvoor de ontworpen rentesubsidie kan worden verkregen, niet doorrekenen in de leningen die ze zelf verstrekken aan de meest behoeftige personen.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3. Voor een onderzoek naar de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om een regeling als de ontworpen regeling aan te nemen, dient uitgegaan te worden van de context waarin de ontworpen rentesubsidie wordt ingebed.

Die context wordt te dezen gevormd door federale normen. Bij artikel 28 van de programmawet van 27 december 2005 is voorzien in de oprichting door de Federale Investeringsmaatschappij van het Fonds ter reductie van de globale energiekost, een naamloze vennootschap van publiek recht. Volgens artikel 29 van de wet heeft het Fonds als doel “tussenbeide te komen in de financiering van structurele maatregelen, in overleg met de gewesten, om reducties van de globale energiekost in particuliere woningen te bevorderen voor de doelgroep van de meest behoeftigen, gedefinieerd door een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en in het verstrekken van goedkope leningen voor structurele maatregelen om

reducties van de globale energiekost in particuliere woningen te bevorderen.”³ In de praktijk kent het Fonds leningen toe aan “Lokale Entiteiten”, zijnde lokale of intercommunale instanties die structurele investeringen financieren, gericht op het reduceren van de energiekost door bepaalde doelgroepen van behoeftige personen.⁴

De ontworpen regeling voorziet in de volledige betaling door het Vlaams Energieagentschap van de intresten op de leningen die door het Fonds worden toegekend aan “Lokale Entiteiten”, mits die leningen aan bepaalde voorwaarden voldoen. De subsidie komt weliswaar de ontlener (de “Lokale Entiteit”) ten goede, maar ze wordt betaald aan de kredietgever (het Fonds), op voorlegging door deze laatste van een schuldvordering en van de nodige bewijsstukken.

Aldus blijkt dat het ontwerp voorziet in het toekennen van een rentesubsidie voor leningen die worden verstrekt door een federale overheid, in het kader van een federale wetgeving. Het Vlaamse Gewest zou met andere woorden eenzijdig bepaalde randvoorwaarden

³ In zijn advies over het ontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2005 heeft de Raad van State opgemerkt dat de taak van het Fonds (toen Energiebesparingsfonds genoemd), in zoverre deze betrekking had op het financieel ondersteunen van energiebesparende maatregelen in woningen voor de doelgroep van de meest behoeftigen, op het eerste gezicht gericht was op personen die in een bestaansonzekere situatie verkeerden. Daaruit kon echter nog niet worden afgeleid dat het ging om een aangelegenheid met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, waarvoor de federale overheid bevoegd was (artikel 5, § 1, II, 2°, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) (Adv.RvS 39.310/1/2/3/4 van 4, 7 en 8 november 2005, *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 51-2097/001, (180), 197-198). De federale wetgever is de Raad van State op dit punt niet gevolgd (zie het antwoord op het advies in de memorie van toelichting, *l.c.*, p. 23). Voor het onderzoek van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest met betrekking tot het thans voorliggende ontwerp is de vraag of de federale overheid bevoegd was om te voorzien in de oprichting van het Fonds zonder belang. Het is voldoende vast te stellen dat dit Fonds bestaat, als een federaal geregelde instantie, en dat het de bij de wet bepaalde opdrachten uitvoert. Overigens moet ook worden vastgesteld dat de Vlaamse Regering de bevoegdheid terzake van de federale overheid niet in vraag lijkt te stellen.

⁴ Zie noot 1, hiervóór.

Leningen die de “Lokale Entiteiten” op hun beurt aan natuurlijke personen toekenden kwamen bovendien in aanmerking voor een “intrestbonificatie” van maximaal 1,5% (artikel 2 van de Economische Herstelwet van 27 maart 2009). De “Lokale Entiteiten”, als kredietgevers, moesten de nodige stappen ondernemen om de interestbonificatie te ontvangen, die werd toegekend ten gunste van hun kredietnemers (zie artikel 6 van het koninklijk besluit van 12 juni 2009 ‘betreffende de intrestbonificatie voor leningovereenkomsten bestemd voor de financiering van energiebesparende uitgaven’). Zoals hiervóór al is opgemerkt, is de geldingsduur van die regeling, bepaald tot 31 december 2011, niet verlengd.

vaststellen voor de uitvoering van een regeling die volledig door de federale overheid is opgezet.⁵ De ontworpen regeling kan bovendien niet worden toegepast los van die federale regeling, nu het ontwerp ertoe strekt het Fonds, de centrale instantie in de federale regeling, bij de toepassing ervan te betrekken en daaraan zelfs bepaalde verplichtingen op te leggen (zie in het bijzonder het ontworpen artikel 7.2.22, tweede lid, van het Energiebesluit). Ook al zou men aannemen dat het Vlaamse Gewest principieel bevoegd is om een stelsel van rentesubsidies op te zetten, voor leningen aan te gaan door de meest behoeftige personen met het oog op het nemen van energiebesparende maatregelen (een kwestie waarover de Raad van State zich in het voorliggende advies niet hoeft uit te spreken), dan nog zou het Vlaams Gewest zijn bevoegdheid overschrijden door de manier waarop het die bevoegdheid te dezen concreet beoogt uit te oefenen.

De ontworpen regeling gaat dan ook de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te buiten.

4. Weliswaar heeft de Raad van State geen gelijkaardige opmerking gemaakt bij het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 september 2010 ‘houdende vaststelling van de voorwaarden waaronder een waarborg kan worden verleend voor de terugbetaling van de leningen, toegestaan door het Fonds ter reductie van de globale energiekost’.⁶ Bij dat besluit wordt de bevoegde Vlaams minister gemachtigd om de gewestwaarborg te hechten aan leningen toegekend aan de “Lokale Entiteiten” door het Fonds. Uit het ontbreken van een opmerking in het bedoelde advies kan echter niet worden afgeleid dat de Raad van State toen geen bevoegdheidsproblemen zag.

Integendeel, uit het advies blijkt dat de Raad van State ervan uitging dat er voor het ontworpen besluit van de Vlaamse Regering een duidelijke rechtsgrond was, namelijk artikel 99 van het decreet van 18 december 2009 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010’. Nu de decreetgever in een bepaalde zin beslist had, diende het bevoegdheidsprobleem niet meer onderzocht te worden. In zijn advies over het ontwerp van

⁵ Zie ook, in verband met het zogenaamde “financieel federalisme”, dat inhoudt dat de bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten om uitgaven te doen in het raam van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid afhankelijk is van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd: adv.RvS 44.050/2 van 28 februari 2008 over een wetsvoorstel ‘inzake de toekenning van een korting voor energiebesparende uitgaven’, *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 52-0675/002, p. 5; adv.RvS 47.354/1/3 van 27 oktober 2009 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 18 december 2009 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2009-10, nr. 234/1, (75), 89-90.

⁶ Adv.RvS 48.540/1/V van 24 augustus 2010.

besluit verwees de Raad van State wel naar de opmerking die hij in verband met de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest had gemaakt in zijn advies over de bepaling die artikel 99 van het decreet van 18 december 2009 is geworden. In dat laatste advies had de Raad van State de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om de gewestwaarborg te verlenen aan leningen die worden verstrekt door een federale overheid, in het kader van een federale wetgeving, betwist om de redenen die hiervóór zijn aangehaald.⁷

Te dezen is er, zoals hierna nog zal worden uiteengezet (opmerking 6), geen decreetsbepaling die voorziet in het toekennen van rentesubsidies voor leningen die worden toegestaan door het Fonds aan de “Lokale Entiteiten”. De Raad van State heeft dan ook nog niet de gelegenheid gehad om zich uit te spreken over de vraag of het Vlaamse Gewest bevoegd zou zijn om in een rentesubsidie te voorzien voor leningen die worden verstrekt door een federale overheid, in het kader van een federale wetgeving. Dat is de reden waarom in het voorliggende advies, in tegenstelling tot het advies over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 september 2010, wordt ingegaan op de bevoegdheidskwestie.

RECHTSGROND

5. Subsidiair wordt met betrekking tot de rechtsgrond het volgende opgemerkt.

6. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in de artikelen 8.4.1 en 8.7.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Bij artikel 8.4.1 van het Energiedecreet wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om steunprogramma’s “ten voordele van niet-commerciële instellingen en publiekrechtelijke rechtspersonen” op te zetten, met het oog op het bereiken van een aantal welbepaalde doelstellingen (1° tot 8°). Er kan betwijfeld worden of die bepaling rechtsgrond zou kunnen bieden aan een regeling zoals die van het ontwerp, waarbij via het Fonds een rentesubsidie wordt toegekend aan de Lokale Entiteiten. De Raad van State ziet in elk geval niet in welke van de in het decreet bepaalde doelstellingen met de ontworpen regeling worden nagestreefd.

Bij artikel 8.7.1 van het Energiedecreet wordt aan de Vlaamse Regering opgedragen om de hoogte van de tegemoetkomingen, onder meer in het kader van haar steunprogramma’s, te bepalen. Die bepaling is accessoir ten aanzien van de overige bepalingen

⁷ Adv.RvS 47.354/1/3 van 27 oktober 2009, aangehaald hiervóór, noot 5.

van titel VIII van het Energiedecreet, en biedt op zichzelf dus geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

De conclusie is dan ook dat, zelfs als de ontworpen regeling binnen de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest zou vallen (*quod non*), er daarvoor in elk geval geen deugdelijke rechtsgrond lijkt te zijn.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS