

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.038/3
VAN 6 MAART 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 5 maart 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 besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten voor de renovatie van een woning aangaande buitenschrijnwerk en van het Energiebesluit van 19 november 2010 wat betreft de REG-premie van de netbeheerder aangaande zonneboilers op woongebouwen’, 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 overheid via de wet van 28 december 2011 de belastingvermindering en het belastingkrediet voor investeringen in zonneboilers die werden geïnstalleerd op woongebouwen vanaf inkomstenjaar 2012 heeft afgeschaft, dat energiebesparing in woningen een prioriteit van het Vlaamse energiebeleid vormt en dat het dan ook dienstig is om hiervoor vanaf 1 januari 2012 in een alternatief te voorzien.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het wegvallen op federaal vlak, vanaf het inkomstenjaar 2012, van de fiscale aftrek voor energiebesparende maatregelen gedeeltelijk te compenseren door de verhoging van twee premies die worden verleend door de Vlaamse overheid.

In de eerste plaats wordt de renovatiepremie voor buitenschrijnwerk (ramen) met 10% verhoogd, met het oog op het stimuleren van de vervanging van enkel glas door dubbele beglazing. Vanaf 2013 wordt die verhoging afhankelijk gemaakt van het voldoen aan relatief strenge isolatiewaarden voor het raam (U_w) en het glas (U_g) (artikel 2 van het ontwerp; ontworpen artikel 8, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 ‘tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten voor de renovatie van een woning’). Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de procedure inzake de toekenning van de renovatiepremies te vereenvoudigen (artikelen 1 en 3 van het ontwerp).

In de tweede plaats wordt voorzien in een verhoging van het bedrag per vierkante meter en van het maximumbedrag van de premie voor nieuw geplaatste thermische zonnecollectoren, gebruikt voor de productie van sanitair warm water (zonneboilers) (artikel 4 van het ontwerp; ontworpen artikel 6.4.1/1, eerste lid, 8°, van het Energiebesluit van 19 november 2010).

De verhoogde premies worden retroactief toegekend, met uitwerking op 1 januari 2012. De aanpassingen aan de procedure gebeuren vanaf de eerste dag van de maand na de bekendmaking van het te nemen besluit (artikel 5 van het ontwerp).

RECHTSGROND

4. Zoals terecht wordt aangegeven in het tweede lid van de aanhef, wordt de rechtsgrond voor de wijzigingen die te maken hebben met de renovatiepremie geboden door de artikelen 81 en 83 van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’.

5. Blijkens het eerste lid van de aanhef wordt de rechtsgrond voor de wijziging van artikel 6.4.1/1, eerste lid, 8°, van het Energiebesluit gezocht in de artikelen 7.5.1, 8.2.1, 8.3.1, 8.4.1 en 8.7.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Artikel 7.5.1 van het Energiedecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering openbaredienstverplichtingen kan opleggen aan de netbeheerders, onder meer inzake programma's ter bevordering van het rationeel energiegebruik en hernieuwbare energiebronnen. Het opleggen van de verplichting om aan eigenaars, vruchtgebruikers, verhuurders of huurders van woningen een premie te verlenen, met het oog op het stimuleren van het plaatsen van zonneboilers, lijkt onder toepassing van die bepaling te vallen. Die bepaling lijkt dus inderdaad rechtsgrond te bieden.

Dat lijkt niet het geval te zijn met de andere in de aanhef aangehaalde decreetsbepalingen.

Artikel 8.2.1 van het Energiedecreet biedt rechtsgrond voor het opstellen van steunprogramma's aan particulieren, artikel 8.3.1 voor het opzetten van steunprogramma's aan bedrijven, en artikel 8.4.1 voor het opzetten van steunprogramma's voor niet-commerciële instellingen en publiekrechtelijke rechtspersonen. Weliswaar is het zo dat elk van die categorieën “eigenaars, vruchtgebruikers, huurders of verhuurders van woningen, wooneenheden of woongebouwen” kunnen zijn, in de zin van artikel 6.4.1/1, eerste lid, van het Energiebesluit, en ze dus in aanmerking kunnen komen voor een premie zoals bedoeld in die bepaling. Er moet echter worden opgemerkt dat de in die bepaling bedoelde premies niet worden uitgekeerd door de

Vlaamse overheid, maar dat de steun wordt verleend door de elektriciteitsdistributienetbeheerder, bij wijze van openbaredienstverplichting ter stimulering van het rationeel energiegebruik. De genoemde decreetsbepalingen kunnen dan ook geen rechtsgrond bieden aan een wijziging van artikel 6.4.1/1 van het Energiebesluit.¹

Artikel 8.7.1 van het Energiedecreet voorziet in een delegatie van bevoegdheid aan de Vlaamse Regering om onder meer de hoogte van de tegemoetkomingen bedoeld in titel VIII van het Energiedecreet te bepalen. Aangezien het te dezen niet om een steunmaatregel door de Vlaamse overheid gaat, biedt die decreetsbepaling evenmin rechtsgrond.

In het eerste lid van de aanhef moet dus enkel naar artikel 7.5.1 van het Energiedecreet verwezen worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

6. Bij artikel 4 van het ontwerp wordt, door de verhoging van het bedrag van de premie voor zonneboilers, een bijkomende inspanning op het gebied van verwarming ten laste gelegd van de elektriciteitsdistributienetbeheerders. In dit verband moet worden herinnerd aan de opmerking die de Raad van State gemaakt heeft in verband met de invoeging van onder meer artikel 6.4.1/1 in het Energiebesluit:

“De regeling waarbij nieuwe openbaredienstverplichtingen worden opgelegd aan elektriciteitsbedrijven dient ook te worden getoetst aan de algemene regels inzake de mededinging.

In dit verband valt het op dat de maatregelen ter stimulering van een rationeel energiegebruik voornamelijk betrekking lijken te hebben op het bevorderen van werken en investeringen voor een betere isolatie van woningen en andere gebouwen, dit wil zeggen op werken en investeringen die het gebruik van energie voor de verwarming van woningen en andere gebouwen moeten beperken^(...), terwijl de verplichting tot het uitkeren van premies uitsluitend aan elektriciteitsbedrijven wordt opgelegd. De verwarming van woningen en andere gebouwen gebeurt nochtans ook (en misschien zelfs vooral) met andere energiebronnen dan elektriciteit, namelijk stookolie en aardgas. De elektriciteitssector wordt aldus in zekere zin verplicht om een rationeel gebruik, niet enkel van elektriciteit, maar ook van stookolie en aardgas aan te moedigen. Nu de elektriciteitsbedrijven de kosten die uit de opgelegde verplichtingen voortvloeien zullen

¹ Zie in dezelfde zin adv.RvS 50.046/1/V van 24 augustus 2011 over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2011 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 1992 houdende instelling van een aanpassingspremie en een verbeteringspremie voor woningen en van het Energiebesluit van 19 november 2010’, opmerkingen 4.2 en 4.3.

kunnen doorrekenen aan het geheel van hun afnemers, zullen de kosten voor de in het ontwerp bedoelde energiebesparingen allicht doorgerekend worden aan de gebruikers van elektriciteit, en niet aan de gebruikers van stookolie (waar openbaredienstverplichtingen niet aan de orde zijn) of aardgas (waarvoor openbaredienstverplichtingen wel denkbaar zijn).

Aldus worden de onderscheiden energiebronnen verschillend behandeld. Terwijl de maatregelen strekken tot het bevorderen van een rationeel gebruik van energie ongeacht de gebruikte energiebron, zullen de kosten voor de gerealiseerde besparingen inzake energiegebruik enkel gedragen worden door de elektriciteitssector, niet door de stookolie- en de aardgassector.

De drie bedoelde energiebronnen (elektriciteit, stookolie en aardgas) zijn minstens gedeeltelijk substitueerbaar. Het is de Raad van State niet duidelijk in hoeverre de mededinging tussen de drie energiesectoren door de ontworpen regeling in het gedrang kan komen, en of eventuele verstoringen van de mededinging de toets aan de nationale en Europese regels inzake mededinging kunnen doorstaan. De Raad beperkt zich er dan ook toe om de aandacht van de stellers van het ontwerp op dit gegeven te vestigen en om hen uit te nodigen het ontwerp vanuit dit oogpunt aan een kritisch onderzoek te onderwerpen.”²

Weliswaar bepaalt artikel 6.4.1/12, § 2, van het Energiebesluit dat voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen inzake rationeel energiegebruik aan de elektriciteitsdistributienetbeheerders door de Vlaamse overheid een vergoeding wordt toegekend. Het bedrag van die vergoeding is evenwel afhankelijk van de jaarlijks beschikbare middelen, zodat de kosten die dat bedrag te boven gaan als financiële openbaredienstverplichting ten laste zijn van de elektriciteitsdistributienetbeheerders (zie artikel 6.4.1/12, § 1, van het Energiebesluit).

Zoals in het aangehaalde advies 50.046/1/V, moet de Raad van State zich ertoe beperken om de aandacht van de stellers van het ontwerp te vestigen op de mogelijke effecten van de ontworpen regeling op de mededinging op de energiemarkt. Uit de aan de Raad van State meegedeelde stukken blijkt dat de bestedingen voor onder meer de premie voor zonneboilers continu gemonitord zullen worden. Het is in het kader van die monitoring dat ook de impact van die nieuwe openbaredienstverplichting, in het bijzonder het afgeleide effect ervan op de netwerktarieven voor elektriciteit, kan worden gevolgd. Ingeval van onaanvaardbare verstoringen van de mededinging zal de regeling van de openbaredienstverplichtingen inzake rationeel energiegebruik herzien moeten worden.

² Adv.RvS 50.046/1/V van 24 augustus 2011, aangehaald, opmerking 7.

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