

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.897/1/V
VAN 23 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 27 juli 2012 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de 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. 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 VAN HET ONTWERP

2. Bij besluit van 2 maart 2012¹ heeft de Vlaamse Regering een rentesubsidie ingevoerd voor de leningen toegestaan aan de ‘Lokale Entiteiten’ die een overeenkomst hebben gesloten met het Fonds ter reductie van de globale energiekost. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschreef die maatregel in zijn advies 50.972/3² als volgt:

“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’³, 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 personen⁴, 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 fotonvoltaïsche panelen (zonnepanelen).

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2012 ‘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’.

² Adv.RvS 50.972/3 van 23 februari 2012 over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2012.

³ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: 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”.

⁴ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: 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 aangaan 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.”

3. Het huidige ontwerp breidt die regeling verder uit. Voortaan komen niet enkel leningen verstrekt door de “Lokale Entiteiten” aan behoeftige personen in aanmerking, maar kan de rentesubsidie ook worden toegekend voor leningen verstrekt aan “natuurlijke personen die een of meer woningen verhuren aan een SVK⁵, die op zijn beurt de betreffende woning of woningen doorverhuurt aan een natuurlijk persoon die behoort tot de doelgroep, vermeld 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’] en die de betreffende woning ook bewoont”. Op die manier wordt tegemoet gekomen aan het zogenaamde ‘split incentive’ probleem, waardoor noch de behoeftige huurder, noch de verhuurder alleen de noodzakelijke investeringen in energiebesparende maatregelen zouden doen, omdat het voordeel telkens vooral de andere partij ten goede zou komen.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4. In het aangehaalde advies 50.972/3 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, vastgesteld dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd is om de betrokken steunregeling in te voeren:

“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.

⁵ Volgens artikel 1.1.1, § 2, 99°, van het Energiebesluit van 19 november 2010), waarin de ontworpen regeling wordt ingevoegd, is een SVK ‘sociaal verhuurkantoor, erkend door de Vlaamse minister, bevoegd voor de huisvesting, met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 2004 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren’.

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.”⁶ 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.⁷

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 ontleners (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.

⁶ *Voetnoot 3 van het geciteerde advies*: 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.

⁷ *Voetnoot 4 van het geciteerde advies*: 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.

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 vaststellen voor de uitvoering van een regeling die volledig door de federale overheid is opgezet.

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.”⁸

5. Met het huidige ontwerp wordt de rentesubsidieregeling verder uitgebreid. Ook deze uitbreiding moet in strijd worden geacht met de bevoegdheidverdelende regels. Uit het ontworpen artikel 7.2.21, vierde lid, van het ontwerp blijkt immers dat de administratieve last voor het federale Fonds verder blijft toenemen.

Het gegeven dat, zoals in de bis-nota aan de Vlaamse Regering wordt opgemerkt, het federale Fonds ter uitvoering van de zesde staatshervorming zou worden geregionaliseerd, doet aan deze conclusie geen afbreuk. Die bevoegdheidsoverdracht is immers nog onzeker en is bovenal nog niet juridisch geformaliseerd, laat staan in werking getreden.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

6. Subsidiair stelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het voormelde advies 50.972/3 vast dat de rechtsgrond voor de subsidieregeling ontbreekt:

“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.

⁸ Adv.RvS 50.972/3, vermeld in voetnoot 2.

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 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.”⁹

7. Het thans voor advies voorgelegde ontwerp zoekt rechtsgrond in dezelfde, sindsdien niet gewijzigde bepalingen van het Energiedecreet. De conclusie is bijgevolg dat ook voor de thans ontworpen regeling geen rechtsgrond voorhanden is.

^{9 9} Adv.RvS 50.972/3, vermeld in voetnoot 2.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraad, voorzitter,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	S. DE TAEYE,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

W. VAN VAERENBERGH