



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.884/1
van 3 januari 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten voor de vervanging van oude en vervuilende individuele verwarmingssystemen op vaste brandstoffen in particuliere wooneenheden’

Op 4 december 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten voor de vervanging van oude en vervuilende individuele verwarmingssystemen op vaste brandstoffen in particuliere wooneenheden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 december 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 januari 2019.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe in een tegemoetkoming te voorzien in de kosten voor de vervanging van individuele steenkool- en houtverwarmingssystemen, met inbegrip van open haarden, door meer performante toestellen die werken op milieuvriendelijke brandstoffen.

De bewoners of verhuurders van een particuliere wooneenheid komen in aanmerking voor de tegemoetkoming (artikel 2 van het ontwerp). Artikel 3 van het ontwerp bepaalt de voorwaarden voor het verkrijgen van de premie. Het bedrag van de premie en de berekening ervan worden vastgesteld in artikel 4. De artikelen 5 tot 7 regelen de aanvraagprocedure en de uitkering van de premie. Artikel 8 strekt tot het beperken van de cumulatie van premies. Het departement Omgeving wordt belast met de controle op de naleving van de premievoorwaarden en de terugvordering van eventueel onterecht uitgekeerde premies (artikel 9 van het ontwerp). Naar luid van artikel 10 van het ontwerp kan de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, (hierna: de minister) de bepalingen van het te nemen besluit “over premievoorwaarden en aanvraag- en toekenningsprocedure nader preciseren”. Artikel 11 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit binnen de twee jaar na de inwerkingtreding ervan, zal worden geëvalueerd.

3.1.1. Voor de ontworpen bepalingen die voorzien in een financiële tegemoetkoming kan een algemene rechtsgrond worden gevonden in artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’. Luidens die bepaling moet er, bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling, voor elke toelage in de uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert.

3.1.2. In artikel 40, § 4, van het decreet van 6 juli 2018 ‘houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2018’¹ wordt bepaald dat, binnen de perken van de kredieten van de Dienst met Afzonderlijk Beheer ‘Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuurbehoud’ (DAB Minafonds) van het betrokken begrotingsartikel, subsidies kunnen worden toegekend onder meer voor de ‘aankoop en installatie van emissieverminderende systemen in voertuigen en woningen (begrotingsartikel QBX-3QCH2HA-WT). Deze begrotingsbepaling komt evenwel enkel als rechtsgrond in

¹ In het derde lid van de aanhef van het ontwerp van besluit wordt foutief verwezen naar artikel 39 van het decreet van 6 juli 2018.

aanmerking voor het begrotingsjaar 2018. Gelet op de datum van de adviesaanvraag (4 december 2018) en de datum waarop de Raad van State, afdeling Wetgeving, dit advies binnen de gegeven termijn van 30 dagen verstrekt, zal het begrotingsjaar 2018 reeds zijn afgelopen.

3.1.3. Artikel 107, § 4, van het decreet ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2019’, aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement op 20 december 2018,² bevat evenwel een gelijkaardige bepaling. Artikel 107, § 4, van dat begrotingsdecreet kan worden beschouwd als een speciale bepaling van de uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert. Aldus kan die bepaling, overeenkomstig artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’,³ worden geacht rechtsgrond te bieden voor de ontworpen bepalingen van het besluit die in een subsidiëring voorzien.

3.1.4. De aandacht moet evenwel erop worden gevestigd dat de voornoemde begrotingsbepaling in beginsel slechts als rechtsgrond kan gelden voor een regeling met betrekking tot het begrotingsjaar 2019. Indien het de bedoeling zou zijn dat de ontworpen subsidieregeling is opgevat als een regeling waarvan de gelding verder reikt dan het begrotingsjaar 2019⁴, behoort de rechtsgrond voor een subsidieregeling waarvan de geldingsduur het begrotingsjaar overschrijdt, normaal te worden geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijk decreet. Opdat een dergelijke subsidieregeling rechtsgrond zou kunnen blijven vinden in een begrotingsbepaling, is vereist dat de machtiging tot het verlenen van de subsidies van jaar tot jaar in de opeenvolgende begrotingen wordt herhaald.

3.2. Voor de ontworpen bepalingen die de procedure regelen (artikelen 5 tot 7 van het ontwerp) wordt rechtsgrond gevonden in artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’ naar luid waarvan de Vlaamse Regering de regels vaststelt “voor de toekenning, de terugvordering en de verantwoording van de subsidies, de indiening van aanvragen en verantwoordingsstukken, de eenmalige gegevensopvraging en voor de onverenigbaarheden”.⁵

² *Parl.St. Vl. Parl.* 2018-2019, 15/6, 54.

³ Er dient beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bij gebreke van een machtiging in artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 en in artikel 107, § 4, van het decreet ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2019’, op grond waarvan de Regering de voorwaarden kan vaststellen waaronder toelagen kunnen worden toegekend.

⁴ Artikel 11 van het ontwerp wekt alleszins die indruk door gewag te maken van een evaluatie van de ontworpen regeling binnen de twee jaar na de inwerkingtreding van het te nemen besluit. Een bevestiging daarvan blijkt ook uit artikel 4, derde lid, c), van het ontwerp dat voorziet in een jaarlijkse indexatie “met ingang van 1 januari 2018” van het aan de personenbelasting onderworpen inkomen

⁵ De verwijzing in het derde lid van de aanhef naar de artikelen 53 tot 56 van het decreet van 8 juli 2011 kan worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3.1.1 tot 3.2 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Artikel 1

5. In artikel 1, 6°, van het ontwerp dienen de woorden “in een kwetsbare positie” te worden vervangen door de woorden “die zich in een kwetsbare positie bevinden”.

Artikel 3

6. Waar in artikel 3 van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 2, eerste lid, 1° of 2°, van het ontwerp moeten telkens de woorden “eerste lid” worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 4, 5 en 8 van het ontwerp.

7. In artikel 3, tweede lid, 5°, wordt het best ook vermeld dat het attest “aan de aanvrager” wordt bezorgd.⁶

Artikel 5

8. In artikel 5, eerste lid van het ontwerp wordt gesteld dat de aanvraag, samen met een kopie van de factuur en de attesten “vermeld in artikel 4”, moet worden ingediend bij het departement. De bedoelde attesten worden niet vermeld in artikel 4, maar wel in artikel 3 van het ontwerp.

9. Waar in artikel 5, tweede lid, van het ontwerp wordt verwezen naar het modelformulier “vermeld in artikel 8”, wordt opgemerkt dat dit formulier vermeld wordt in artikel 6 van het ontwerp.

Artikel 7

10. Artikel 7, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de premies worden uitgekeerd “binnen de kredieten die daarvoor zijn ingeschreven op de begroting van het Vlaamse Gewest, in volgorde van de datum van afgifte, de datum van poststempel of de digitale datum van de aanvraag”.

⁶ Zoals dat het geval is in artikel 3, eerste lid, 5°, van het ontwerp.

Het criterium voor de verdeling van de premies over de aanvragers moet pertinent zijn. In dat opzicht lijkt de datum van aanvraag volgens het principe “wie eerst komt, eerst maalt” op het eerste gezicht geen pertinent criterium waarvoor een deugdelijke, met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verenigbare verantwoording bestaat. De Raad van State geeft de stellers van het ontwerp ter overweging dat een regeling die meer in overeenstemming met het genoemde beginsel lijkt, erin zou kunnen bestaan om hetzij het bedrag van de premie zodanig aan te passen dat de toekenning ervan aan elke aanvrager, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, gewaarborgd kan worden, hetzij de aanvragen die in een bepaalde periode worden ingediend, te groeperen teneinde het voor die periode beschikbare bedrag naar evenredigheid te verdelen over de aanvragers.

11. Uit de tekst van het ontworpen artikel 7, tweede lid, volgt dat de uitbetaling van de premie moet plaatsvinden op dezelfde dag dat een positieve beslissing over de aanvraag wordt genomen. De vraag rijst of dit de bedoeling is van de stellers van het ontwerp.

Artikel 10

12. Naar luid van artikel 10 van het ontwerp kan de minister de bepalingen van het te nemen besluit met betrekking tot de premievoorwaarden en de aanvraag- en toekenningsprocedures “nader preciseren”.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. In dit geval is de delegatie evenwel dermate vaag en ruim opgevat (“nader preciseren” van de premievoorwaarden en van de aanvraag- en toekenningsprocedures), dat ze lijkt neer te komen op een herneming van de algemene uitvoeringsbevoegdheid, die echter enkel toekomt aan de Vlaamse Regering. In elk geval kan ze niet zonder meer worden beschouwd als betrekking hebbend op regels van bijkomstige aard of van beperkt belang. Ofwel moet de ontworpen delegatie worden beperkt tot die specifieke elementen, ofwel – indien meer wordt beoogd – moet de ontworpen tekst zelf worden aangevuld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jo BAERT