



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.087/3
van 25 januari 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de toekenning van steun voor energetische renovatieprojecten van noodkoopwoningen’

Op 21 december 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de toekenning van steun voor energetische renovatieprojecten van noodkoopwoningen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 januari 2019. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een juridisch kader te creëren voor de lancering van een projectoproep waarbij steun wordt verleend aan openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna: OCMW's) of samenwerkende OCMW's onder de vorm van een renteloze kredietlijn met het oog op het verstrekken van renteloze leningen aan de eigenaars van zogenaamde noodkoopwoningen¹ voor de energetische renovatie van hun woningen. Het maximumbedrag van de renteloze lening bedraagt 25.000 euro per woning. De lening wordt niet aan de eigenaars uitbetaald, maar rechtstreeks aan de betrokken aannemers, in functie van de oplevering van de uitgevoerde renovatiewerken.

BEVOEGDHEID

3.1. In het kader van hun bevoegdheid inzake energie zijn de gewesten niet bevoegd om de OCMW's met bepaalde opdrachten te belasten, aangezien het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de OCMW's, onder voorbehoud van de in artikel 5, § 1, II, 2°, a) tot d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' opgenomen uitzonderingen, behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

3.2. Hoewel de ontworpen regeling is geconcipieerd als een steunprogramma waarop de OCMW's vrijwillig kunnen intekenen door het indienen van een project, moet niettemin worden vastgesteld dat in verschillende ontworpen bepalingen van het Energiebesluit van 19 november 2010 concrete taken worden opgedragen aan de deelnemende OCMW's. Zo moeten de deelnemende OCMW's de toegekende renteloze leningen terugvorderen in de door het nemen besluit bepaalde gevallen (ontworpen artikel 7.2.22, § 3, eerste lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 - artikel 2 van het ontwerp), moeten zij een deel van de gerealiseerde meerwaarde opeisen (ontworpen artikel 7.2.22, § 3, derde lid), moeten zij beslissen over het voorstel van de noodkoper om de lening geheel of gedeeltelijk vervroegd terug te betalen (ontworpen artikel 7.2.22, § 4) en kunnen zij in bepaalde gevallen met de noodkoper of zijn

¹ Dit zijn woningen die gekenmerkt worden door "structurele problemen op het vlak van veiligheid, gezondheid en/of kwaliteit en waaraan belangrijke werkzaamheden moeten worden uitgevoerd" met het oog op de "verbetering van energieprestaties, gecombineerd met structurele en bouwfysische ingrepen" die tot doel hebben om "het goed te laten beantwoorden aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en woningkwaliteit" (ontworpen artikel 1.1.1., § 2, 72°/1, van het Energiebesluit van 19 november 2010). Voor die kwalificatie is ook vereist dat uit een solvabiliteitsonderzoek van het OCMW blijkt dat "de financiering middels een marktconforme lening aanleiding zou geven tot afbetalingsproblemen voor de eigenaar-bewoner(s)".

erfgenamen een overeenkomst sluiten waarin wordt voorzien in een afbetalingsplan (ontworpen artikel 7.2.22, § 5).

Hierover ondervraagd verklaarde de gemachtigde:

“Het ontwerp heeft (...) niet de bedoeling om nieuwe taken verplicht aan de OCMW's op te leggen. Het ontwerpbesluit betreft strictu sensu dan ook geen toewijzing van taken aan de OCMW die zij verplicht moeten uitvoeren, maar wel de instelling van een subsidiesysteem onder toepassing van artikel 8.4.1 Energiedecreet waarbij onder de in het ontwerpbesluit vervatte voorwaarden een financiering/subsidie wordt voorzien voor een door een OCMW ingediend project, en waarbij gebruik wordt gemaakt van een wedstrijdformule (call, ranking).

De OCMW's zijn dan ook in tegenstelling tot hun algemene taakstelling die een wettelijke verplichting om iets te doen in hun hoofde vastlegt, nooit verplicht om een dergelijk rollend fonds op te richten en dergelijke taak uit te voeren – dat blijft steeds hun vrije keuze – maar zij kunnen dergelijke projecten bij de Vlaamse overheid vrijwillig indienen en hiervoor een financiering van de overheid krijgen. Dit valt onder toepassing van het voormelde artikel 8.4.1. Het ontwerp legt verder de subsidiabele voorwaarden vast: de overheid mag immers steeds voorwaarden koppelen aan door haar verleende subsidies. De subsidievoorwaarde hier is dat men projecten m.b.t. zo een rollend fonds, zoals omschreven in het ontwerp, uitvoert.

Tot slot in ondergeschikte orde: artikel 9.1.3 van het Energiedecreet, ingevoegd bij decreet van 16 november 2018, stelt ‘De Vlaamse Regering kan de medewerking van de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn opleggen voor taken die door of krachtens dit decreet aan de energiehuizen zijn opgedragen. De Vlaamse Regering bepaalt de vorm waarin die medewerking bestaat.’ Een van de subsidiabele voorwaarden van het ontwerp is dat de energiehuizen een aantal taken toebedeeld krijgen. Die taken van de energiehuizen vallen dan wel degelijk onder toepassing van artikel 9.1.1 Energiedecreet.”

Gevraagd waarom de ontworpen steunregeling wordt opgezet via de OCMW's en niet door de bestaande energiehuizen kan worden georganiseerd, verklaarde de gemachtigde dat “een gedegen aanpak van dit project niet enkel een goede kennis van de lokale sociale kaart en een bekendheid met de doelgroep [vergt], doch (...) tevens een veelheid aan kennis en expertise [dient] gecombineerd te worden” en dat “de OCMW's hiertoe het meest geschikt [zijn], en (...) zij eerder [voldoen] aan deze vereisten dan de energiehuizen, wiens opdracht er tot eind 2018 louter uit bestond energieleningen te verstrekken”.

3.3. De verklaringen van de gemachtigde nemen niet weg dat de taken van de OCMW's geen rechtstreeks verband vertonen met het energiebeleid en dat ze enkel bij de ontworpen steunregeling worden betrokken omwille van hun specifieke relatie met de doelgroep van eigenaars van een noodkoopwoning. Dat hun betrokkenheid gericht is op de verbetering van de energieprestaties van de woningen van die doelgroep, neemt niet weg dat het gaat om activiteiten die tot de gemeenschapsbevoegdheden op het gebied van bijstand aan personen behoren.

3.4. Aangezien, zoals zal blijken uit wat volgt, een decretale regeling is vereist, gelet op het gebrek aan rechtsgrond voor het ontworpen besluit in het Energiedecreet, is het aangewezen dat bij die gelegenheid – maar dan op grond van de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap – in een betrokkenheid van de OCMW's wordt voorzien.

RECHTSGROND

4.1. Volgens de aanhef ervan, biedt artikel 8.4.1, 1° tot 3°, van het Energiedecreet rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Artikel 8.4.1 van het Energiedecreet machtigt de Vlaamse Regering om een steunprogramma op te stellen met tegemoetkomingen ten voordele van niet-commerciële instellingen, publiekrechtelijke rechtspersonen, de netbeheerders en de beheerders van het transmissienet en het vervoersnet voor onder meer: 1° “de toepassing van energiezuinige producten, technieken en systemen”, 2° “een rationeel energiebeheer” en 3° “de toepassing van hernieuwbare energietechnologieën”.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het Energiedecreet, wordt met betrekking tot de voornoemde bepaling het volgende gesteld:

“Het zal voor de Vlaamse overheid mogelijk zijn om een programma uit te werken dat financiële steun zal geven aan niet-commerciële instellingen of verenigingen voor het voeren van bepaalde projecten rond rationeel energiegebruik, rationeel energiebeheer en het gebruik van hernieuwbare energietechnologieën.

Dit artikel voorziet bijvoorbeeld dat subsidieprogramma's kunnen uitgewerkt worden voor de aankoop van energiezuinige producten, technieken en systemen, rationeel energiebeheer, de toepassing van hernieuwbare energietechnologieën en het ondernemen van haalbaarheidsstudies voor deze investeringen in hernieuwbare energietechnologieën.

Voor de programma's ter ondersteuning van het voeren van sensibiliserings- en communicatieacties zullen in de eerste plaats de verenigingen die zich bezighouden met de promotie van rationeel energiegebruik, rationeel energiebeheer en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen zich kandidaat kunnen stellen. Maar ook verenigingen die het bestrijden van sociale uitsluiting tot doel hebben, zullen kunnen gebruikmaken van deze tegemoetkomingen om sensibiliserings- en communicatieacties inzake rationeel energiegebruik op te starten die specifiek naar gezinnen met een bescheiden inkomen zijn gericht.

Bij de uitvoering van dit artikel zou kunnen geopteerd worden om te werken met een jaarlijkse oproep voor projectvoorstellen of ‘call for proposals’. De Vlaamse Regering kan dan elk jaar bepalen wat de prioritaire doelgroepen en doelstellingen zullen zijn die aan bod dienen te komen. Elke niet-commerciële instelling of publiekrechtelijke persoon kan dan een voorstel indienen voor een sensibiliserings- of communicatieactie, bijvoorbeeld rond rationeel energiegebruik. De Vlaamse Regering zal uit de verschillende voorstellen de besten qua prijs/kwaliteitverhouding kiezen. Bij de beoordeling kan de voorkeur gegeven worden aan voorstellen die de algemene koepelcampagne rond rationeel energiegebruik van de Vlaamse Regering versterken.

Een voorbeeld van een mogelijk subsidieprogramma ten voordele van publiekrechtelijke rechtspersonen ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare energietechnologieën is: een tegemoetkoming voor gemeenten voor het installeren van

zonnepanelen op gemeentelijke gebouwen of het voeren van informatiecampaagnes in verband met rationeel energiegebruik met als doelgroep de inwoners van de gemeente.

Het organiseren van opleidingen en vorming rond rationeel energiegebruik, rationeel energiebeheer en hernieuwbare energiebronnen kan eveneens gesubsidieerd worden. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het subsidiëren van opleidingen voor architecten in verband met energiezuinige bouwtechnieken en materialen en de regelgeving inzake energieprestaties van woningen, opleidingen voor energie- of REG-coördinatoren,...

Om goede statistieken en gegevens te bekomen rond rationeel energiegebruik, rationeel energiebeheer en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, kan de Vlaamse Regering toelagen geven aan niet-commerciële instellingen die zich toeleggen op het verzamelen en het verstrekken van deze gegevens, zowel aan de Vlaamse overheid als aan de Vlaamse bevolking. Cumul van deze tegemoetkoming met de subsidies voor informatie- en sensibiliseringsacties blijft mogelijk.

Wanneer een energiebeleidsovereenkomst gesloten wordt met bijvoorbeeld een organisatie van ondernemingen, van niet-commerciële instellingen of van publiekrechtelijke rechtspersonen, maakt 8° van dit artikel het mogelijk om financiële steun te verlenen voor bijvoorbeeld de monitoring van de energie beleidsovereenkomst, de administratieve kosten bij het opmaken van de overeenkomst, de studiekosten ter voorbereiding van de energiebeleidsovereenkomst, de kosten voor de sensibilisering van de ondernemingen in de sector, enzovoort.”²

4.2. Blijkens de duidelijke tekst van artikel 8.4.1 van het Energiedecreet kunnen de bedoelde steunprogramma's enkel tegemoetkomingen inhouden “ten voordele van niet-commerciële instellingen, publiekrechtelijke rechtspersonen, de netbeheerders en de beheerders van het transmissienet en het vervoersnet”. In de met het ontwerp uitgewerkte regeling is de eindbegunstigde van de tegemoetkoming echter niet het OCMW dat deelneemt aan een project voor de energetische renovatie van noodkoopwoningen, maar wel de eigenaar van de noodkoopwoning aan wie een renteloze lening van maximaal 25.000 euro wordt toegekend.³

5. Uit hetgeen voorafgaat dient te worden geconcludeerd dat de ontworpen regeling geen doorgang kan vinden en dat eerst een decretaal kader moet worden uitgewerkt dat zowel aan de bevoegdheids- als aan de rechtsgrondbezwaren tegemoetkomt. Er wordt dan ook afgezien van een verder onderzoek van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

² Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2165/1, 76-77.

³ Zoals reeds in opmerking 3.2 werd aangegeven, bepaalt het ontworpen artikel 7.2.22 van het Energiebesluit van 19 november 2010 ook in welke gevallen de renteloze lening vervroegd kan worden opgeëist en door de noodkoper vervroegd kan worden terugbetaald.