



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.700/3
van 28 mei 2025

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest ‘over de DAB Investeringsprogramma
Energiebeheer en Klimaat Overheidsgebouwen’

Op 29 april 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘over de DAB Investeringsprogramma Energiebeheer en Klimaat Overheidsgebouwen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 mei 2025.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Bij het agentschap Facilitair Bedrijf werd de DAB Investeringsprogramma energiebeheer overheidsgebouwen opgericht, die als opdracht heeft energiebesparende investeringen uit te voeren in gebouwen van de Vlaamse overheid, en de daardoor gerealiseerde besparingen op energiekosten opnieuw te investeren in energiebesparende investeringen in gebouwen van de Vlaamse overheid.²

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe de opdracht van deze DAB uit te breiden tot investeringen die bijdragen tot de doelstellingen vermeld in het Vlaams Energie- en Klimaatplan, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 12 mei 2023 (artikel 3, 2°, van het voorontwerp). De benaming van de DAB wordt hieraan aangepast (artikelen 2 en 3, 1°).

Voorts wordt bepaald dat de gedane investeringen aan de DAB worden terugbetaald op een termijn berekend op basis van de terugverdientijd van de energiebesparende investering, met een maximum van vijftien jaar, en wordt in de mogelijkheid voorzien om leningen te verstrekken aan eigenaars van gehuurde gebouwen die zelf de energiebesparende investeringen uitvoeren of aan erkende zorginstellingen, voor door hen gehuurde gebouwen (artikel 3, 3°).

Ten slotte worden de gebouwen waarvoor investeringen kunnen worden gefinancierd, uitgebreid tot onroerende domeingoederen van het Gemeenschapsonderwijs en van zorgvoorzieningen, evenals tot onroerende domeingoederen die deze instanties, of de Vlaamse overheid, huren of waarop ze een zakelijk recht hebben (artikel 4).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

3.1. Luidens het ontworpen artikel 32, vierde lid, van het programmadecreet van 16 december 2022 (artikel 3, 3°, van het voorontwerp) worden leningen aan eigenaars van gehuurde gebouwen die zelf energiebesparende investeringen uitvoeren of aan de instanties

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie de artikelen 32 tot 34 van het programmadecreet van 16 december 2022 ‘bij de begroting van 2023’.

vermeld in het ontworpen artikel 34, 3°, van hetzelfde decreet³ voor door hen gehuurde gebouwen, met een marktconforme interest terugbetaald binnen maximaal vijftien jaar. In het verlengde hiervan wordt in het ontworpen artikel 34, 5°, van het programmadecreet van 16 december 2022 (artikel 4 van het voorontwerp) bepaald dat investeringen voor de gebouwen die gehuurd worden door de instanties vermeld in de punten 1° tot 3° van die bepaling, gefinancierd kunnen worden door de DAB.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Punten 5 en 6 verduidelijken dat ook de gebouwen met een recht van opstal of die gehuurd worden in aanmerking komen. Met ‘de zakelijke rechten’ wordt bedoeld: de zakelijke gebruiksrechten in de zin van artikel 3.3. van het Burgerlijk Wetboek, namelijk de erfdienstbaarheden, het recht van vruchtgebruik, erfpacht en opstal.

Voor die huurgebouwen kan de instantie als huurder de investering financieren, mits een compensatie door de eigenaar aan de huurder of kan een rentedragende lening toegekend worden aan de eigenaar zelf.”

3.2. In de ontworpen regeling wordt geen gewag gemaakt van de voorwaarde dat wanneer de zorgvoorziening die het gebouw huurt de investering uitvoert middels een door de DAB gefinancierde lening, de eigenaar de huurder voor die investering moet compenseren. Hetzelfde geldt overigens ook voor de in het begrotingsakkoord vermelde voorwaarden dat voor investeringen in huurgebouwen (of voor onroerende goederen met recht van opstal) de terugverdientijd van de investering minstens drie jaar korter moet zijn dan de resterende looptijd van de huurovereenkomst, en dat in het geval dat er een marktconforme lening word toegekend aan een eigenaar van een huurgebouw, de gerealiseerde besparing in mindering moet worden gebracht van de aan die eigenaar/verhuurder betaalde huur.

Voor zover die voorwaarden niet alsnog worden opgenomen in de ontworpen regeling, kan de Vlaamse Regering desgevallend in dergelijke voorwaarden voorzien. Rechtsgrond hiervoor kan worden gevonden in (het ontworpen) artikel 32, vierde lid, van het programmadecreet van 16 december 2022, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de nadere regels en voorwaarden bepaalt inzake de financiering.⁴

De vraag rijst wel of die machtiging enkel de financiering door middel van de in het ontworpen artikel 32, vierde lid, van het programmadecreet van 22 december 2022 vermelde leningen betreft, dan wel elke door de DAB uitgevoerde financiering. Het woord “financiering”, dat ook in het ontworpen derde lid van dat artikel wordt gebruikt, lijkt te suggereren dat het om elke financiering gaat, en niet enkel de in het vierde lid vermelde leningen betreft.⁵ Dit zou

³ Zijnde een rechtspersoon die erkend is of die voldoet aan de wettelijke voorwaarden om zorg- en dienstverlening te organiseren als vermeld in het decreet van 23 februari 1994 ‘inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aanlegenheden’ (artikel 4 van het voorontwerp).

⁴ Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering ook de Vlaamse minister bevoegd voor het budgettair beleid en de Vlaamse minister bevoegd voor het facilitair management machtigen om de marktconforme interest te bepalen waarmee de leningen moeten worden terugbetaald, zoals blijktens de beslissing van de Vlaamse Regering van 25 april 2025 de bedoeling is.

⁵ Ook in de memorie van toelichting wordt op algemene wijze gesteld dat de Vlaamse Regering “de nadere regels voor de financiering [kan] beslissen”.

duidelijker tot uiting kunnen komen door de machtiging aan de Vlaamse Regering in een afzonderlijk vijfde, lid onder te brengen, in plaats van in het ontworpen vierde lid.

Slotopmerking

4. Tussen de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp moet een bepaling worden ingevoegd die strekt tot wijziging van artikel 33 van het programmadecreet van 16 december 2022 teneinde ook in dat artikel de naam van de DAB aan te passen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE