



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.353/3
van 20 november 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de financiering van energiebesparende investeringen en investeringen die bijdragen tot de doelstellingen, vermeld in het Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030’

Op 21 oktober 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de financiering van energiebesparende investeringen en investeringen die bijdragen tot de doelstellingen, vermeld in het Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 november 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 november 2025.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de nadere regels en voorwaarden te bepalen voor de financiering door de DAB Investeringsprogramma energiebeheer en klimaat overheidsgebouwen (hierna: de DAB)¹ van energiebesparende investeringen en investeringen die bijdragen tot de doelstellingen vermeld in het Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030.

Artikel 1 van het ontwerp bevat aan aantal definities. Overeenkomstig artikel 2 wordt elk kwartaal een oproep gelanceerd om aanvragen in te dienen en kan de DAB financiering toekennen aan de instanties binnen de perken van de kredieten die daarvoor zijn ingeschreven op zijn begroting.

Voor de onroerende goederen die eigendom zijn van de Vlaamse overheid² stuurt de DAB de oproep naar de betrokken instanties en worden de aanvragen ingediend bij de DAB (artikel 3, tweede lid). Voor de rechtspersonen die zorg- en dienstverlening organiseren en voor de scholengroepen die tot het Gemeenschapsonderwijs (hierna: GO!) behoren, versturen respectievelijk het VIPA³ en het GO! de oproep aan de voormelde entiteiten, selecteren ze de aanvragen volgens hun eigen financieringsregels en leggen ze de geselecteerde aanvragen voor aan de DAB voor verdere selectie en afhandeling (artikel 3, eerste en derde lid). De voormelde instanties en entiteiten kunnen een aanvraag indienen voor een investering door de eigenaar van het gebouw waarin ze zijn gevestigd, in welk geval de leningsovereenkomst wordt gesloten met die eigenaar en de voorwaarden bevat vermeld in artikel 5 (artikel 3, vierde lid).

Voor de financiering door het DAB van investeringen in huurgebouwen of onroerende goederen met zakelijke rechten is de terugverdientijd minstens drie jaar korter dan de resterende looptijd van de overeenkomst, ongeacht of de investering wordt gefinancierd door de eigenaar of de instantie. Als de aanvrager van de financiering de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: btw) op de investeringen kan recupereren, komt alleen het bedrag van de investering zonder btw in aanmerking (artikel 4).

Voor gehuurde goederen wordt de huurprijs verlaagd met de energiewinst als de energiekosten zijn inbegrepen in de huurprijs en de huurder de investering zelf doet. Wanneer de eigenaar de investering doet, kan de huurprijs niet worden verhoogd naar aanleiding van een investering, met uitzondering van de indexering van de huur (artikel 5).

De ingediende projecten voor elke oproep worden gerangschikt volgens de prioriteiten opgesomd in artikel 6.

¹ De DAB werd bij het decreet van 14 juli 2025 ‘over de DAB investeringsprogramma energiebeheer en klimaat overheidsgebouwen’ opgericht bij het agentschap Facilitair Bedrijf (zie de artikelen 32 tot 34 van het programmadecreet van 16 december 2022 ‘bij de begroting van 2023’).

² Zie artikel I.3, 1°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en artikel 34, 1°, van het programmadecreet van 16 december 2022.

³ Dit is het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden.

Investerings komen alleen in aanmerking voor financiering door de DAB voor het gedeelte dat niet wordt gesubsidieerd door andere Vlaamse, Belgische of Europese instellingen voor dezelfde werken en aankopen (artikel 7).

De renteloze financiering voor investeringen van de instanties wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst voor deze met dezelfde rechtspersoon als de Vlaamse overheid en in een leningsovereenkomst voor deze met een eigen rechtspersoonlijkheid, met een afgesproken aflossingstabel gebaseerd op de terugverdientijd (artikel 8).

Marktconforme leningen⁴ worden verstrekt tegen de rentevoet van de lineaire obligatie (OLO) met dezelfde looptijd als de lening, verhoogd met een marge. De datum van goedkeuring bepaalt de rentevoet. De marge bedraagt 30 basispunten bij de opstart en kan worden aangepast door de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid (hierna: de minister) (artikel 9).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag volgend op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 10 van het ontwerp).

RECHTSGROND

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 32, vijfde lid, van het programmadecreet van 16 december 2022 dat de Vlaamse Regering machtigt om de nadere regels en voorwaarden te bepalen voor de financiering van de investeringen door de DAB, onder voorbehoud van wat volgt.

3. Voor artikel 3 van het ontwerp wordt in de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel verwezen naar artikel 32, vijfde lid, van het programmadecreet van 16 december 2022, gelezen in samenhang met de artikelen 32, tweede lid, en 34 van hetzelfde decreet.

Het derde lid van de ontworpen bepaling draagt aan het VIPA en het GO! op om de oproep van de DAB te bezorgen aan respectievelijk de rechtspersonen die zorg- en dienstverlening organiseren en de scholengroepen die tot het GO! behoren, alsook om de aanvragen volgens hun eigen financieringsregels te selecteren en voor te leggen aan de DAB voor verdere selectie en afhandeling. Het opleggen van dergelijke verplichtingen aan afzonderlijke rechtspersonen zoals het VIPA en het GO! kan niet worden ingepast in de voormelde decretale bepalingen.⁵

Wat betreft het VIPA kan voor die verplichtingen evenwel rechtsgrond worden gevonden in artikel 8 van het decreet van 2 juni 2006 ‘tot omvorming van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden tot een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, en tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake

⁴ Dit zijn de leningen bedoeld in artikel 32, vierde lid, van het programmadecreet van 16 december 2022.

⁵ Anders dan de gemachtigde aanvoerde, kan ook niet worden gesteund op het gegeven dat het VIPA en het GO! worden vermeld in artikel 34, 2° en 3°, van het programmadecreet van 16 december 2022, aangezien die vermelding enkel beoogt de domeingoederen te omschrijven waarvoor de financiering kan worden verleend en niet uitgaan van een betrokkenheid van het VIPA en het GO! bij de procedure voor die verlening.

de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden'. Bij die bepaling wordt de Vlaamse Regering immers gemachtigd om binnen het kader van de missie en de taken van het VIPA specifieke taken aan het VIPA toe te wijzen.

Voor het GO! is er evenwel geen dergelijke rechtsgrond voorhanden. Dat betekent dat, alleszins wat betreft het GO! en de scholengroepen die ertoe behoren, de ontworpen regeling zo moet worden herschreven dat geen verplichtingen aan het GO! worden opgelegd. Dat kan door te bepalen dat de DAB het GO! *verzoekt* om de oproep aan de betrokken scholengroepen te bezorgen en om een eerste selectie te maken van de aanvragen die het GO! heeft ontvangen vooraleer die aan het DAB worden bezorgd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het ontwerp regelt niet de vorm en de inhoud van de aanvraag voor financiering, evenmin als de wijze waarop de DAB die aanvragen verder selecteert en behandelt, met uitzondering van artikel 6 van het ontwerp, dat de rangschikking volgens de erin vermelde prioriteiten regelt. Op de vraag of de ontworpen regeling geen aanvulling behoeft, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“We gaan ervan uit dat dit een operationeel gegeven is dat als dusdanig niet zo concreet moet worden geformuleerd in een uitvoeringsbesluit. Het proces moet hier nog voor worden uitgeschreven en zal jaarlijks gepubliceerd worden op de website. Jaarlijks zijn er ook andere middelen beschikbaar en de oproep zal waarschijnlijk ook verschillen.”

Aangezien de DAB een belangrijke beoordelingsbevoegdheid heeft en gezien het belang van de financiering voor de aanvragers, is het toch raadzaam om de procedure met betrekking tot de aanvragen en de afhandeling ervan wat meer uitvoerig te regelen.

5. In artikel 6, tweede lid, 2°, van het ontwerp wordt verwezen naar de instanties als vermeld in artikel I.3, 1°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, terwijl in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp wordt verwezen naar de instanties als vermeld in artikel 34, 1°, van het programmadecreet van 16 december 2022. Het is beter in het ontwerp op eenvormige wijze te verwijzen naar dezelfde instanties.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op hetgeen is uiteengezet in de opmerkingen 2 en 3 moet in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef enkel worden verwezen naar artikel 32, vijfde lid, van het programmadecreet van 16 december 2022, zoals ingevoegd bij het decreet van 14 juli 2025, en niet naar de andere erin vermelde bepalingen van het voormelde programmadecreet, die immers niet dienstig zijn als rechtsgrond. Voorts moet bijkomend worden verwezen naar artikel 8 van het decreet van 2 juni 2006.

7. In de rubriek ‘Vormvereisten’ in de aanhef moet het eerste streepje worden weggelaten, aangezien de wetgevingstechnische en taalkundige controle geen rechtens te vervullen vormvereiste betreft.⁶

In dezelfde rubriek moet in het huidige derde streepje worden geschreven: “De Raad van State heeft advies 78.353/3 gegeven op 20 november 2025 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.”⁷

Artikel 2

8. Omwille van de duidelijkheid wordt de eerste zin van artikel 2 van het ontwerp het best als volgt geformuleerd: “Elk kwartaal wordt door de DAB een oproep gelanceerd om aanvragen in te dienen voor financiering als vermeld in artikel 32, tweede lid, van het decreet van 16 december 2022.”

Artikel 3

9. In artikel 3, tweede en derde lid, van het ontwerp wordt voorzien in een verschillende procedure voor de versturing van de oproep door de DAB aan de verschillende instanties en entiteiten als vermeld in artikel 34, 1° tot 3°, van het programmadecreet van 16 december 2022, alsook voor de selectie en afhandeling van de door die instanties ingediende aanvragen.

Voor de onroerende domeingoederen die eigendom zijn van de Vlaamse overheid (zie artikel 34, 1°, van het programmadecreet van 16 december 2022) stuurt de DAB de oproep naar de instanties, vermeld in artikel I.3, 1°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, die hun aanvragen voor financiering aan de DAB bezorgen (artikel 3, tweede lid, van het ontwerp). Er is evenwel niet voorzien in een gelijkaardige regeling voor de onroerende domeingoederen waarop die instanties zakelijke rechten hebben of die door hen worden gehuurd, ook al kan voor die goederen overeenkomstig artikel 34, 4° en 5°, van het programmadecreet van 16 december 2022 eveneens in financiering worden voorzien.⁸

Met het oog op een volledige en dus correcte uitvoering van de artikelen 32 en 34 van het programmadecreet van 16 december 2022 moet in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp bijgevolg ofwel de verwijzing naar de onroerende goederen, vermeld in artikel 34, 1°, van het programmadecreet van 16 december 2022, worden weggelaten, ofwel bijkomend worden verwezen

⁶ Vlaamse omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de wetgevingstechniek’, aanwijzing 75.

⁷ *Ibid.*, aanwijzing 83, 4°.

⁸ Dat probleem rijst niet voor de rechtspersonen die zorg- en dienstverlening organiseren en voor de scholengroepen die tot het GO! behoren, aangezien artikel 3, derde lid, van het ontwerp niet beperkt is tot de onroerende domeingoederen vermeld in artikel 34, 2° en 3°, van het programmadecreet van 16 december 2022, en dus ook slaat op de onroerende domeingoederen en gebouwen vermeld in artikel 34, 4° en 5°, van hetzelfde decreet.

naar de onroerende domeingoederen en gebouwen, vermeld in artikel 34, 4° en 5°, van het programmadecreet van 16 december 2022.

10. In artikel 3, derde lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een selectie door het VIPA en het GO! “in overeenstemming met hun eigen financieringsregels” van de aanvragen die bij hen zijn ingediend door de entiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.

Op de vraag wat met die “eigen financieringsregels” wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde dat de financieringsregels van het VIPA “zijn terug te vinden in het besluit van de Vlaamse Regering [van 30 maart 2018] tot uitvoering van het klimaatplan met betrekking tot de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden”. Wat betreft het GO! kon de gemachtigde niet aangeven om welke regels het gaat.⁹

De gemachtigde verklaarde voorts het volgende:

“Deze bepaling zorgt ervoor dat de aanvragen binnen VIPA en GO! voldoen aan hun eigen beleidsprioriteiten wat betreft vastgoedstrategie, klimaatdoelstellingen en energiebesparing. We voorkomen zo dat ‘VIPA- en GO!-instanties’ (b.v. scholen en welzijnsinstellingen) deze beleidsprioriteiten doorkruisen door zelf aanvragen te initiëren bij de DAB. Van zodra VIPA en GO! hun eigen prioriteiten [hebben] getoetst, dienen zij (als instantie) gecoördineerd de aanvragen in, die op een gelijkaardige manier worden onderworpen aan de criteria bepaald door de DAB binnen de begroting van het lopend jaar zoals de aanvragen van de andere instanties.”

Indien het de bedoeling is om de selectie van projecten door de DAB op de door de gemachtigde geschetste wijze afhankelijk te maken van regels die gelden voor de financiering door het VIPA en het GO!, moet op meer precieze en rechtszekere wijze naar die regels worden verwezen, onverminderd hetgeen is uiteengezet in opmerking 3 over de niet-dwingende formulering van de rol die het GO! ter zake speelt.

Artikel 5

11. Opdat niet de indruk ontstaat dat artikel 5 van het ontwerp uit zichzelf van toepassing is op de verhuurder van het betrokken gebouw, maar bepalingen bevat die overeenkomstig artikel 3, vierde lid, van het ontwerp in de leningsovereenkomst met de eigenaar-verhuurder moeten worden opgenomen, kan beter, zowel in het eerste als in het tweede lid van artikel 5 van het ontwerp worden vermeld dat “in de leningsovereenkomst, bedoeld in artikel 3, vierde lid, wordt bepaald dat (...)”.

12. Overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van het ontwerp moet, wanneer de energiekosten zijn inbegrepen in de huurprijs en de huurder de investering doet, in de voormelde leningsovereenkomst worden bepaald dat de huurprijs wordt verlaagd met de energiewinst. Op de vraag hoe die energiewinst wordt bepaald, antwoordde de gemachtigde als volgt:

⁹ Mogelijk gaat het om de artikelen 13 en volgende van de wet van 29 mei 1959 ‘tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving’.

“Met een onderbouwde studie van een onafhankelijk bureau wordt de terugverdiëntijd berekend. Daarin staat wat het huidig verbruik is en wat het verachte verbruik is. Het verschil tussen beide wordt vermenigvuldigd met de energieprijs en is de energiewinst. Deze berekening bepaalt de energiewinst.”

Het is raadzaam om dit begrip in de ontworpen bepaling nader te omschrijven in de door de gemachtigde geschetste zin of om een definitie op te nemen in artikel 1 van het ontwerp.

Artikel 10

13. Luidens artikel 10 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Tenzij er een bijzondere reden is om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten, moet artikel 10 worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE