



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.933/3
van 28 februari 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de hoogte van de premie en de uitbreiding van de doelgroep die in aanmerking komt voor een zero-emissiepremie’

Op 5 februari 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 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de hoogte van de premie en de uitbreiding van de doelgroep die in aanmerking komt voor een zero-emissiepremie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 februari 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 februari 2018.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het wijzigen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’ (hierna: Energiebesluit), meer bepaald tot het aanpassen van de regeling inzake de premies voor zero-emissievoertuigen.

3.1. Artikel 1 van het ontwerp strekt tot invoering van een definitie van brandstofcelwagens in artikel 1.1.1, § 2, van het Energiebesluit.

3.2. Artikel 2 van het ontwerp strekt tot wijziging van de eigenlijke regeling voor de zero-emissiepremies in artikel 7.8.1 van het Energiebesluit. De belangrijkste wijzigingen betreffen het uitbreiden van het personele toepassingsgebied van de premie tot natuurlijke personen, verenigingen zonder winstoogmerk en aanbieders van autodelen¹ (artikel 2, 1° en 3°, van het ontwerp), het uitbreiden van het materiële toepassingsgebied met een premie van 4000 euro voor brandstofcelwagens en het optrekken van het premiebedrag voor batterij-elektrische wagens voor 2018 en 2019 tot het niveau van 2017 (artikel 2, 4°). Ten slotte krijgt de minister ook meer beleidsruimte om de maatregel bij grote populariteit tussentijds bij te sturen (artikel 2, 5° en 6°).

3.3. Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2018 (artikel 3).

RECHTSGROND

4. De rechtsgrond wordt gezocht in artikel 8.2.1 van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: Energiedecreet), dat luidt:

“De Vlaamse Regering kan een steunprogramma opstellen met tegemoetkomingen ten voordele van natuurlijke personen die niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming als onderneming voor:

1° de toepassing van energiezuinige producten, technieken en systemen;

2° een rationeel energiebeheer;

3° de toepassing van hernieuwbare energietechnologieën.”

¹ Uit artikel 2, 2°, van het ontwerp volgt dat onder ‘autodelen’ wordt begrepen “het systematisch en beurtelings door vooraf bepaalde personen gebruiken van één of meerdere auto’s tegen betaling via een vereniging voor autodelen, met uitzondering van het gebruik van voertuigen bestemd voor gewone verhuur of huurkoop”.

Het ontworpen besluit heeft echter niet alleen betrekking op *natuurlijke personen*, maar ook op verenigingen zonder winstoogmerk en aanbieders van autodelen. Die laatste categorie betreft logischerwijze aanbieders van autodelen die geen natuurlijke persoon zijn en ook niet de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk hebben, zodat daarmee ondernemingen zijn bedoeld.

Voor de *verenigingen zonder winstoogmerk* kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 8.4.1 van het Energiedecreet:

“De Vlaamse Regering kan een steunprogramma opstellen met tegemoetkomingen ten voordele van niet-commerciële instellingen, publiekrechtelijke rechtspersonen, de netbeheerders en de beheerders van het transmissienet en het vervoersnet voor :

1° de toepassing van energiezuinige producten, technieken en systemen;

2° een rationeel energiebeheer;

3° de toepassing van hernieuwbare energietechnologieën;

4° het ondernemen van haalbaarheidsstudies voor de toepassing van energiezuinige producten, technieken en systemen of voor de toepassing van hernieuwbare energietechnologieën;

5° het voeren van sensibiliserings- en communicatieacties over rationeel energiegebruik, rationeel energiebeheer of hernieuwbare energietechnologieën;

6° de informatieverzameling en -verstrekking voor rationeel energiegebruik, rationeel energiebeheer of hernieuwbare energietechnologieën;

7° het organiseren van vormingsprojecten voor rationeel energiegebruik, rationeel energiebeheer of hernieuwbare energietechnologieën;

8° de kosten die verbonden zijn aan de voorbereiding, ondertekening, uitvoering en voortgangscontrole van een energiebeleidsovereenkomst.

9° kosten die verbonden zijn aan openbardienstverplichtingen die door of krachtens dit decreet worden opgelegd.”

Voor de *ondernemingen* kan dan weer rechtsgrond worden gevonden in artikel 8.3.1 van het Energiedecreet:

“De Vlaamse Regering kan een steunprogramma opstellen met tegemoetkomingen ten voordele van ondernemingen voor :

1° de toepassing van energiezuinige producten, technieken en systemen;

2° een rationeel energiebeheer;

3° de toepassing van hernieuwbare energietechnologieën;

4° het ondernemen van haalbaarheidsstudies voor de toepassing van energiezuinige producten, technieken en systemen of voor de toepassing van hernieuwbare energietechnologieën.”

VORMVEREISTEN

5. De toekenning van premies aan ondernemingen is slechts mogelijk binnen de grenzen van het staatsteunrecht van de Europese Unie. Gelet op het bedrag van de premies (tot 4000 euro per wagen), is het niet uitgesloten dat een beroep kan worden gedaan op de de-minimisverordening² (waarbij in beginsel een maximumbedrag per onderneming van 200.000 euro over een periode van drie belastingjaren geldt). Indien de stellers van het ontwerp die mogelijkheid effectief willen benutten, moet dat expliciet gebeuren en moet er bovendien op worden toegezien dat de meerjarige gecumuleerde steungrenzen worden gerespecteerd. In dat geval is het ontworpen besluit aan te vullen met een dergelijke regeling.

Indien de stellers geen vrijstellingsgrond kunnen of willen aanvoeren, dient het ontwerp te worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Het eerste lid van de aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit (opmerking 4).

7. In het derde lid van de aanhef moet melding worden gemaakt van het begrotingsakkoord, dat op 23 januari 2018 is verleend.

8. In het vierde lid van de aanhef moet de geijkte formule worden gebruikt voor een advies gegeven binnen dertig dagen.³

Artikel 1

9. Artikel 1 van het ontwerp strekt tot het invoegen van een definitie van ‘brandstofcelwagen’ in artikel 1.1.1, § 2, van het Energiebesluit. In de ontworpen bepaling wordt gewag gemaakt van het invoegen van een punt “xxx”. Er zal echter moeten worden aangegeven om welk punt het gaat. Normaal zou het een punt “10°/1” moeten zijn, in te voegen tussen de definities van ‘biotransportbrandstof’ (10°) en ‘bruikbare vloeroppervlakte’ (11°).

² Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’.

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36 en formule F-3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 2

10. Artikel 2, 2°, van het ontwerp strekt tot het bepalen van wat onder ‘autodelen’ dient te worden verstaan.

In plaats van daarbij te verwijzen naar de door de federale overheid ingevoerde omschrijving ervan in de Wegcode⁴, verdient het aanbeveling om een eigen definitie te bepalen en op te nemen in het Energiebesluit. Er is geen bezwaar om dezelfde definitie te gebruiken als die welke voorkomt in artikel 2, 2.50, van de Wegcode (“het systematisch en beurtelings door vooraf bepaalde personen gebruiken van één of meerdere auto's tegen betaling via een vereniging voor autodelen, met uitzondering van het gebruik van voertuigen bestemd voor gewone verhuur of huurkoop”).

In het Energiebesluit zijn de definities gegroepeerd in artikel 1.1.1, § 2, zodat ook de definitie van ‘autodelen’ het best daarin wordt ingevoegd. Bijgevolg dient in artikel 2 van het ontwerp het punt 2° weggelaten te worden, terwijl artikel 1 ervan aangevuld moet worden met een bepaling tot invoeging van die definitie als een punt 4°/1 in artikel 1.1.1, § 2, van het Energiebesluit.

11.1. Duidelijkheidshalve verwijze men in artikel 2, 3°, van het ontworpen besluit naar het laatste lid in plaats van naar “het vierde lid”. Artikel 7.8.1 van het Energiebesluit telt momenteel slechts drie leden, maar als de toevoeging van een nieuw lid (zie artikel 2, 2°, van het ontwerp) hier behouden wordt (zie evenwel opmerking 10), zal het derde lid het vierde worden.

11.2. De opheffing van dat laatste lid (“In afwijking van het eerste lid komt de aankoop van voertuigen die door de houder ervan gewoonlijk of bestendig ter beschikking worden gesteld van een derde door verhuur, leasing of een andere overeenkomst, niet in aanmerking voor deze premie.”) lijkt te zijn ingegeven door de uitbreiding van het personele toepassingsgebied tot aanbieders van autodelen, die immers per definitie auto's aankopen om ze ter beschikking te stellen van derden.

Niettemin moeten de stellers van het ontwerp zich ervan vergewissen of de opheffing van die bepaling (in plaats van een nuancering ervan met betrekking tot aanbieders van autodelen) geen onbedoelde neveneffecten kan hebben, nu ook alle andere vormen van terbeschikkingstelling – niet enkel het *gewoonlijk of bestendig* ter beschikking stellen ten behoeve van een derde – door een van de in het ontworpen artikel 7.8.1, § 1, eerste lid, van het Energiebesluit vermelde actoren mogelijk worden.

12. Artikel 2, 4°, van het ontworpen besluit strekt tot het vervangen van de tabel met premiebedragen. In de nieuwe tabel wordt een onderscheid gemaakt tussen de aankoop of het leasen van een “batterij-elektrische wagen” of een “brandstofcelwagen”. Terwijl het premiebedrag voor de eerste categorie wordt gedifferentieerd op basis van de cataloguswaarde, is dat niet het geval voor de tweede categorie, waarvoor één bedrag wordt bepaald dat overeenstemt

⁴ Koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg’.

met de hoogste premie voor de eerste categorie (die wordt verleend voor de batterij-elektrische wagens met de laagste cataloguswaarde).

Het is bekend dat het aanbod van batterij-elektrische wagens eerder beperkt is en de cataloguswaarde van zo'n wagen hoog. Dat zou kunnen verklaren waarom voor de hoogste premie wordt geopteerd. Anderzijds moet echter worden vastgesteld dat voor de batterij-elektrische wagens de premie daalt naarmate de catalogusprijs hoger is.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁵

De stellers zullen dus de verschillende premiebedragen moeten kunnen verantwoorden.

13.1. Artikel 2, 5° en 6°, van het ontwerp strekt ertoe om de delegatie aan de minister bevoegd voor het energiebeleid te verruimen. Waar die minister krachtens de geldende regeling “op basis van een cijfermatig onderbouwde evaluatie [kan] besluiten het premiebedrag voor toekomstige premieaanvragen gedurende het lopende jaar [te] verlagen”, zonder dat het premiebedrag evenwel “lager [mag] zijn dan het premiebedrag voor het volgende jaar”, krijgt de minister ingevolge de ontworpen wijzigingen de bevoegdheid om het premiebedrag zonder beperking te verlagen “en/of te beperken tot bepaalde doelgroepen”. Welke doelgroepen worden bedoeld, wordt echter niet gepreciseerd.

Volgens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, in beginsel zaak van de regering. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Vlaamse Regering verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

De versoepeling van de delegatievoorwaarden zal als gevolg hebben dat de minister beleidsmatige keuzes kan maken die niet meer te beschouwen zijn als uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard. Behoudens indien de ministeriële bevoegdheid wordt beperkt door er precieze criteria aan te koppelen, kunnen de ontworpen wijzigingen daarom niet worden aanvaard.

⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3.

13.2. Voor zover de delegatiebepaling in de voormelde zin wordt bijgesteld, moet in artikel 2, 5°, van het ontwerp het woord “te” telkens worden geschrapt. In het geciteerde onderdeel van artikel 7.8.1, § 2, tweede lid, van het Energiebesluit komt dat woord immers niet voor.

Artikel 3

14. In artikel 3 van het ontworpen besluit dient, gelet op de retroactiviteit, te worden geschreven: “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2018.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT