

BIS-NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- **Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een sloop- en heropbouwpremie**
- **Definitieve goedkeuring na de adviesvraag aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State**

I. INLEIDING

1.1. Sloop van gebouwen

De CO₂-uitstoot van onze gebouwen is verantwoordelijk voor ongeveer 30% van de totale niet-ETS uitstoot.¹ Ongeveer driekwart daarvan is afkomstig van residentiële gebouwen. In het kader van het Renovatiepact engageerde de Vlaamse Regering zich daarom, om samen met de bouwsector en andere relevante stakeholders, het bestaande gebouwenpark tegen 2050 grondig te renoveren en de energieprestaties sterk te verbeteren. Tegen 2050 moeten alle gebouwen² even energiezuinig gemaakt worden als de energetisch performante nieuwbouw van vandaag. Dit moet een emissievermindering van minimaal 75% teweeg brengen.

Alle woningen tegen 2050 in lijn brengen met de doelstellingen uit het Renovatiepact vereist zeer verregaande inspanningen. Een blik op ons huidig woningenbestand leert dat een zeker deel ervan waarschijnlijk niet tegen een redelijke investeringskost op het niveau van deze lange-termijn-doelstelling van het Renovatiepact kan worden gebracht. Het Vlaamse gebouwenpark is relatief oud, met veel woningen die dateren van voor WOII en energetisch niet-performant zijn.

Een deel van deze woningen kampt bovendien met ernstige stabiliteits- en/of vochtproblemen en is niet meer aangepast aan de huidige comfortwensen. Vanuit maatschappelijk oogpunt kan het onwenselijk zijn om dit soort bouwwerken nog te renoveren of financieel niet zinvol. In deze gevallen kan sloop en vervanging door een energieperformante nieuwbouw die voldoet aan alle kwalitatieve vereisten en past binnen de toekomstige visie op wonen misschien een betere en kostenefficiëntere oplossing zijn.

De federale overheid voorziet een verlaagd BTW-tarief van 6% (in plaats van het gewone tarief van 21%) bij afbraak en wederopbouw van woningen gelegen in die 13 stadsgebieden. Voor Vlaanderen gaat het om 13 steden³. De andere Vlaamse steden en gemeenten komen zodoende hiervoor niet in aanmerking. Voormalig Vlaams minister van energie Bart Tommelein had reeds meermaals bij de Europese Commissarissen Cañete en Sefcovic alsook bij de federale regering

¹ Met 'niet-ETS' wordt de uitstoot in de sectoren gebouwen, transport, landbouw en afval bedoeld.

² Uitgezonderd onroerend erfgoed.

³ Te weten: de stedelijke centra van Antwerpen, Gent, Oostende, Mechelen, Sint-Niklaas, Leuven, Brugge, Kortrijk, Roeselare, Aalst, Dendermonde, Genk, en Hasselt.

aangedrongen om deze belangrijke fiscale stimulans uit te breiden naar het ganse grondgebied, maar de strikte Europese regelgeving laat een dergelijke uitbreiding vandaag niet toe.

De sloop- en heropbouwpremie is opgenomen als één van de maatregelen binnen het Energieplan, dat deel uitmaakt van het VEKP. Energie-efficiënte bij gebouwen is één van de speerpunten van het energiebeleid in Vlaanderen en cruciaal om de doelstellingen 2030 te halen. De Vlaamse Regering neemt hierbij het heft in eigen handen en gebruikt zijn eigen bevoegdheden om een compenserende tegemoetkoming te voorzien voor eigenaars die geen aanspraak kunnen maken op dit verlaagd BTW-tarief omwille van de ligging van het onroerend goed en toch bereid zijn hun woning af te breken en te vervangen door een energie-efficiëntere woning.

In dit kader werd door de minister-president in de *Septemberverklaring*⁴ van 24 september 2018 het volgende vooropgesteld:

“Wie in een stadsgebied woont, een woning sloopt en een nieuwe woning bouwt, betaalt maar 6 procent btw. Minister van Begroting, Financiën en Energie Bart Tommelein neemt een vergelijkbare maatregel ten belope van 15 miljoen euro voor de rest van Vlaanderen. Eigenaars die niet in een stadsgebied wonen, die hun woning slopen en vervangen door een energie-efficiënte woning, krijgen een premie van 7500 euro. Met die maatregel gaan we niet alleen verkrotting tegen, maar stimuleren we ook vernieuwbouw, verbeteren we de kwaliteit van ons woningbestand en verlagen wij het energieverbruik.”

Ten einde de sloop- en heropbouwpremie in te voeren zijn een aantal wijzigingen aan het Energiebesluit van 19 november 2010 noodzakelijk. Dit betreft het invoeren van de premie en de daarmee samenhangende premiemodaliteiten, de controle op de naleving en een overgangsbepaling.

1.2 Gevolgde regelgevende procedure

De Vlaamse Regering hechtte in vergadering van 21 december 2018 haar eerste principiële goedkeuring⁵ aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een sloop- en heropbouwpremie, en gelastte de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, om het advies in te winnen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen.

II. ADVIES VAN DE AFDELING WETGEVING VAN DE RAAD VAN STATE

De afdeling Wetgeving van de Raad van State verstrekke aangaande dit ontwerpbesluit op 24 januari 2019 haar advies nr. 65.085/3. In haar advies maakte de Raad van State de hierna volgende opmerkingen:

- Wat de rechtsgrond van het ontwerp betreft, stelt de Raad van State dat om een beroep te kunnen doen op artikel 8.2.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 als rechtsgrond, er als een bijkomende subsidiabele voorwaarde in de regeling moet worden opgenomen dat de energieprestatie van het nieuwe gebouw aantoonbaar beter moet zijn dan de energieprestatie van wat gesloopt is. Dit is momenteel volgens de Raad onvoldoende gegarandeerd.

⁴ Septemberverklaring van de Vlaamse Regering betreffende de algemeen maatschappelijke situatie en betreffende de krachtlijnen van de begroting 2019, Parl. St. Vlaams Parlement (2018-2019), St. 31/1.

⁵ VR 2018 2112 DOC.1669/1BIS

Artikel 8.2.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 luidt als volgt: “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.”

Een voldoende verankering met die voorwaarden kan worden geredimeerd door in het ontworpen artikel 7.12.1, §6 als expliciete voorwaarde op te nemen dat aan de EPB-eisen moet worden voldaan. Men kan er immers van uitgaan dat – overwegende het verstrengingspad van de EPB-eisen - een nieuwbouw dat aan de EPB-eisen voldoet steeds energetisch beter zal zijn dan het afgebroken gebouw. Doordat een dergelijke heropbouw onder het toepassingsgebied van de energieprestatieregelgeving valt, is men om aan de EPB-eisen te voldoen daardoor ook automatisch verplicht in zo een bouw energiezuinige producten, technieken en systemen en hernieuwbare energietechnologieën toe te passen, waardoor een dergelijke premie qua rechtsgrond ook onder de toepassing van dit artikel 8.2.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 zal vallen. Voldoet een gebouw toch niet aan de EPB-eisen – wat zal blijken uit de ingediende EPB-aangifte - dan zal de uitgekeerde premie worden teruggevorderd.

- Nog over de rechtsgrond van de ontworpen regeling stelt de Raad van State dat het niet duidelijk is wat de rechtsgrond is voor het opleggen van verplichtingen aan de gemeenten en de provincies van het Vlaamse Gewest. Het ontworpen artikel 7.12.1, §5 van het Energiebesluit voorziet namelijk dat de vergunningverlenende overheden maandelijks een lijst van de verleende en vernietigde omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen met als voorwerp de afbraak van een gebouw en de herbouw van woningen of appartementen die ermee gepaard gaat, dienen te bezorgen. Om aan deze opmerking tegemoet te komen wordt in de aanhef van het aangepaste ontwerp van besluit verwezen naar het artikel 20 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen. Deze bepaling voorziet dat de Regering besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn. Deze bepaling, gelezen in samenhang met het artikel 11.1.14, §2, van het Energiedecreet waarnaar tevens expliciet wordt verwezen en die de informatieverplichtingen van de vergunningverlenende overheden aan het Vlaams Energieagentschap regelt, biedt de Vlaamse Regering een voldoende rechtsgrond voor het ontworpen artikel 7.12.1 §5.
- De Raad van State geeft in haar advies een uitgebreide wetsgeschiedenis van de aanpassingen met betrekking tot het territoriale toepassingsgebied van de verlaagde btw-regeling voor sloop en heropbouw. De Raad concludeert hierbij dat bij artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007 het voordeel van het verlaagde btw-tarief uitgebreid tot het volledige grondgebied van de grote steden vermeld in het koninklijk besluit van 12 augustus 2000 en dat in de betrokken rubriek onder meer de term “stadsgebieden” werd opgeheven. De Raad stelt dan ook dat enerzijds de term “stadsgebieden” dient te worden vermeden en anderzijds dat de ontworpen bepaling zo moet worden geherformuleerd. Met dit advies wordt rekening gehouden.
- De Raad van State stelt dat terwijl het verlaagde btw-tarief enkel geldt voor het afbreken en herbouwen van “een woning”, de ontworpen compenserende regeling voor het afbreken van “één of meer gebouwen” geldt. Het hoeft dus niet om woningen te gaan. Dit zorgt volgens de Raad voor een ongelijke behandeling.

De Raad vergist zich met betrekking tot het feit dat enkel het afbreken én heropbouwen van een woning in aanmerking zou komen voor het verlaagde btw-tarief. Het is immers de afbraak van een gebouw en de erop volgende heropbouw van een privéwoning waarvoor

in bepaalde steden van het verlaagd btw-tarief van 6% kan worden genoten.⁶ Dit komt zodoende overeen met het materiële toepassingsgebied van de sloop- en heropbouwpremie uit het ontworpen artikel 7.12.1, §1, waardoor net van een ongelijke behandeling geen sprake kan zijn.

- De Raad van State merkt op dat de potentiële gerechtigden die op de regeling hebben geanticipeerd, niet konden weten dat de aanvraag voor het verkrijgen van de omgevingsvergunning zowel het aspect afbraak als het aspect herbouw diende te betreffen. Indien ze derhalve voor beide aspecten afzonderlijk een vergunning hebben aangevraagd, komen ze niet in aanmerking. Om hen die op het ogenblik van het inwerkingtreden van de nieuwe regeling reeds een omgevingsvergunning hebben aangevraagd niet ongelijk te behandelen, zou voor de betrokkenen in de overgangsbepaling (artikel 3 van het ontwerp – ontworpen artikel 12.3.17 van het Energiebesluit) moeten worden voorzien in de mogelijkheid om op een andere manier het bewijs te leveren dat het om een totaalproject gaat, waarbij de sloop gepaard gaat met het herbouwen.

Overigens gaf ook de Vlaamse ombudsman recent op 21 januari 2019 met betrekking tot de inhoudelijke voorwaarden van deze premie een publieke aanbeveling aan de Vlaamse overheid⁷ om de voorgenomen regeling op dit punt te verfijnen. Volgens de ombudsman dreigen burgers namelijk de premie mis te lopen omwille van handelingen die zij vandaag onwetend, maar wel wettig stellen. Vooral de verplichting dat voor dossiers van voor de inwerkingtreding de afbraak en de heropbouw gecombineerd in één dossier moeten worden aangevraagd, vindt de ombudsman niet redelijk en voorzienbaar.

Met die opmerkingen wordt rekening gehouden en de overgangsbepaling wordt aangepast om aan die bemerkingen tegemoet te komen.

- De Raad van State vraagt om, ten einde mogelijke verwarring aangaande de verhouding van de terugvorderingsvoorwaarden uit het ontworpen artikel 7.12.1, §6 tegenover de generiek vastgestelde terugvorderingsverplichtingen uit 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 het begin van het ontworpen artikel 7.12.1, §6 enigszins te herformuleren. Op deze suggestie wordt ingegaan.
- De Raad van State stelt aangaande het ontworpen artikel 11.1.7, tweede en derde zin:
 - o dat een uitdrukkelijke delegatie aan de Vlaamse Regering om de controlebevoegdheden van de toezichthoudende ambtenaren te bepalen niet in artikel 13.1.1 van het Energiedecreet is. De Raad stelt verder dat de mogelijkheid om zich bij het uitvoeren van hun toezichtstaak te laten bijstaan door personen die zij daartoe hebben aangewezen op grond van hun deskundigheid reeds expliciet is bepaald in artikel 13.1.1, §3 zodat het dus onnodig is ze in het uitvoeringsbesluit te herhalen. De derde zin kan zodoende worden geschrapt. Aan dit advies wordt gevolg gegeven.
 - o dat er niet hoeft te worden bepaald dat de controlerende personeelsleden officiële documenten en gegevensbronnen kunnen consulteren. Het is immers volgens de Raad “evident dat de controlerende personeelsleden de hun ter beschikking staande documenten en gegevensbronnen mogen consulteren om hun

⁶ Dit materiële toepassingsgebied wordt overigens ook zo door de FOD Financiën zelf gecommuniceerd. Zie bijv. https://financien.belgium.be/nl/particulieren/woning/bouwen/afbraak_en_wederopbouw#q1

⁷ http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/nieuws/pdf/20190121Laanbeveling_sloopheropbouwpremie.pdf

controletaak uit te voeren”. Uit de praktijk blijkt echter dat de Gegevensbeschermingsautoriteit – *a contrario* met het standpunt van de Raad – vaak wel eist dat dit expliciet in de regelgeving is bepaald en dit omwille van het finaliteitsbeginsel uit de AVG, zoals door de Gegevensbeschermingsautoriteit geïnterpreteerd. Om die reden wordt verkozen de tweede zin toch te behouden. Hiervoor kan dan rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 BWHI juncto artikel 13.1.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

- Tot slot maakte de Raad een aantal wetgevingstechnische opmerkingen waarmee bij de eindredactie van het ontwerpbesluit rekening werd gehouden.

III. WIJZIGINGEN AAN HET ONTWERP VAN BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING HOUDENDE WIJZIGING VAN HET ENERGIEBESLUIT VAN 19 NOVEMBER 2010, WAT BETREFT DE INVOERING VAN EEN SLOOP- EN HEROPBOUWPREMIE

Aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een sloop- en heropbouwpremie werden de volgende aanpassingen doorgevoerd:

- Aan artikel 1 van het ontwerpbesluit worden de volgende wijzigingen doorgevoerd:
 - o In het ontworpen artikel 7.12.1, §1 wordt verduidelijkt dat het om de volledige afbraak moet gaan. Een afbraak waarbij bijvoorbeeld enkel een gedeelte van een gebouw (bijv. een badkamer, veranda,...) wordt afgebroken komt niet in aanmerking voor de premie.
 - o Conform het advies van de Raad van State wordt in het ontworpen artikel 7.12.1, §2, 1° de verwijzingen naar de “stadsgebieden die zijn vastgesteld conform artikel 3 van de wet van 17 juli 2000 tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid” vervangen door een verwijzing naar de “stedelijke centra die zijn vastgesteld conform artikel 2 van het koninklijk besluit tot vaststelling van de toepassingsmodaliteiten van de wet tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid”.
 - o Het blijktbaar mogelijk om via het omgevingsloket middels één dossier een omgevingsvergunning aan te vragen (en krijgen) voor het slopen van een gebouw in gemeente X en het (her)bouwen van een gebouw in gemeente Y. Het is dus in theorie zelfs mogelijk dat het te slopen gebouw buiten de dertien stadsgebieden valt, maar het nieuwe gebouw erin. Ten einde dit ongewenste effect te vermijden wordt in het ontworpen artikel 7.12.1, §2, 1° een precisering aangebracht.
 - o Conform het ontworpen artikel 7.12.1, §4 moet bij de aanvraag via de webapplicatie die daarvoor door het Vlaams Energieagentschap wordt ter beschikking gesteld ook een kopie van de ingediende aanvraag van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen en het ontvangstbewijs van de vergunningverlenende overheid worden opgeladen. Via het omgevingsloket blijkt het voor de burger technisch niet mogelijk te zijn om een kopie van zijn aanvraag uit die databank te downloaden. Behalve een ontvangstbericht en een korte resumé wordt de burger door die databank niets aangeleverd. Er wordt dan ook voorgesteld om die kopie van de aanvraag als voorwaarde te schrappen.
 - o Conform de tekstsuggestie van de Raad van State wordt het begin van het ontworpen artikel 7.12.1, §6 geherformuleerd als *“Onverminderd de andere gevallen*

van verplichte terugvordering, wordt de premie door het Vlaams Energieagentschap ook teruggevorderd wanneer: [...]’.

- Aan het ontworpen artikel 7.12.1, §6 wordt een punt 4° toegevoegd dat luidt als volgt: “4° uit de voor de heropgerichte woning ingediende EPB-aangifte, of ingeval van een heropgericht appartementsgebouw voor de wooneenheden ervan ingediende EPB-aangiftes, blijkt dat niet aan de op het project van toepassing zijnde EPB-eisen is voldaan”. Hierdoor wordt de door de Raad van State gevraagde verankering met een verbeterde energie-efficiëntie t.o.v. het afgebroken gebouw gegarandeerd.
- In het ontworpen artikel 11.1.7 (artikel 2 van het ontwerp) wordt de derde zin geschrapt.
- De overgangsbepaling, vervat in artikel 3 van het ontwerp, wordt aangepast zodat personen die voor de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit afzonderlijke aanvragen voor enerzijds het slopen en anderzijds het herbouwen indienden, onder bepaalde voorwaarden nog in aanmerking komen voor de sloop- en heropbouwpremie (zie supra).
- Gelet op de wijzigingen met betrekking tot de overgangsbepalingen en om het Vlaams Energieagentschap de tijd te geven om het design van de voor de premie-aanvraag verplicht te gebruiken webapplicatie af te stemmen op die wijzigingen, wordt de inwerkingtredeingsbepaling uit artikel 4 van het ontwerpbesluit op 1 maart 2019 geplaatst i.p.v. op de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

IV. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er werden aan het ontwerp van besluit geen wijzigingen aangebracht die een impact hebben op de begroting van Vlaamse overheid.

V. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Er werden aan het ontwerp van besluit geen wijzigingen aangebracht die een impact hebben op de lokale besturen.

VI. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er werden aan het ontwerp van besluit geen wijzigingen aangebracht die een impact hebben op het personeelskader en de personeelsbudgetten van de Vlaamse overheid.

VII. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering:

1. beslist haar definitieve goedkeuring te hechten aan het als bijlage 1 opgenomen ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een sloop- en heropbouwpremie.

Lydia PEETERS

Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie

Bijlagen:

1. het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een sloop- en heropbouwpremie;
2. Advies nr. 65.085/3 van de Raad van State