



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.140/3
van 28 april 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de regels voor de subsidiering van projecten ter uitvoering van het beleid voor de omschakeling naar zero-emissieervoermiddelen en voermiddelen aangedreven door alternatieve brandstoffen’

Op 29 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de regels voor de subsidiering van projecten ter uitvoering van het beleid voor de omschakeling naar zero-emissievervoermiddelen en vervoermiddelen aangedreven door alternatieve brandstoffen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 april 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 april 2021.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat een regeling voor het organiseren van een jaarlijkse oproep tot het indienen van subsidieaanvragen voor projecten inzake de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, in het kader van de gedeeltelijke implementatie van richtlijn 2014/94/EU.¹

2.2. Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat algemene bepalingen, namelijk een omzettingbepaling (artikel 1), definitiebepalingen (artikel 2), een bepaling betreffende de principiële mogelijkheid voor de Vlaamse minister bevoegd voor het algemeen mobiliteitsbeleid (hierna: de minister) om subsidies te verlenen binnen de begrotingskredieten (artikel 3) en een bepaling betreffende de (Europese) steungrenzen (artikel 4).

Hoofdstuk 2 regelt de indiening van de projecten. De minister bepaalt jaarlijks de thema's van de oproep en de maximale subsidie per project en de administratie maakt de projectoproep bekend via een website (artikel 5). Projecten worden via een digitaal modelformulier aangevraagd (artikel 6).

Hoofdstuk 3 bevat het kader voor de beoordeling van de projecten. Deze worden beoordeeld door de administratie volgens een door haar bepaalde procedure en op grond van een of meer van de opgesomde criteria, die de minister per oproep nader kan bepalen (artikel 7). De administratie stelt vervolgens een projectenlijst op waarbij de projecten worden gerangschikt volgens rangorde van beoordeling, waarna de minister een beslissing neemt over de geselecteerde projecten (artikel 8). De oproep, de beoordeling en de beslissing worden vooraf voor advies voorgelegd aan de Inspectie van Financiën (artikel 9).

Hoofdstuk 4 regelt de opvolging van en de rapportering over de projecten. Een vertegenwoordiger van de overheid staat per project in voor de opvolging en een projectgroep samengesteld door de indiener van het project staat in voor de inhoudelijke begeleiding en sturing (artikel 10). Bij langdurige projecten wordt er halverwege de looptijd van het project een tussentijds rapport opgesteld (artikel 11). Na afloop van het project wordt een eindrapport opgemaakt (artikel 12).

Hoofdstuk 5 regelt de uitbetaling van de subsidie. De toegekende subsidie wordt uitbetaald in drie schijven: 20% bij de start van het project, 40% halverwege de looptijd en 40% bij de goedkeuring van het eindrapport (artikel 13).

¹ Richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 'betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen'.

Hoofdstuk 6 voorziet in een regeling voor de controle van de projecten. Artikel 14 regelt de controle op de aanwending van de subsidie op basis van bewijsdocumenten of ter plaatse door de administratie. Artikel 15 bevat nadere regels betreffende de terugbetaling van de subsidie.

Hoofdstuk 7 bevat slotbepalingen. Artikel 16 somt de verplichte vermeldingen op bij de uitvoering van een project dat mee gefinancierd wordt door de Europese Unie, terwijl artikel 17 de verplichte vermeldingen bepaalt voor projecten die enkel door het Vlaamse Gewest worden gefinancierd. De indiener van een project moet alle publicaties over het gesubsidieerde project die hij zelf verspreidt, digitaal bezorgen aan de administratie (artikel 18).

3. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 8.5.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, dat luidt:

“§ 1. De Vlaamse Regering kan op geregelde tijdstippen een steunprogramma opstellen om marktintroductieprojecten te ondersteunen. Dat steunprogramma geeft een beschrijving van de energiezuinige producten, technieken en systemen of van de hernieuwbare energietechnologieën, waarvoor de Vlaamse Regering een hogere marktintroductie wil verkrijgen, het totale budget dat ze daartoe wil aanwenden en de maximale hoogte van de tegemoetkomingen die in het kader van dat marktintroductieprogramma kunnen worden toegestaan.

Het steunprogramma geeft aan welke van de volgende doelgroepen kunnen inschrijven op het marktintroductieprogramma: natuurlijke personen, ondernemingen, niet-commerciële instellingen of publiekrechtelijke rechtspersonen.

De Vlaamse Regering lanceert vervolgens een oproep, waarop belangstellenden uit de aangewezen doelgroepen kunnen intekenen, die deze energie-zuinige producten, technieken of systemen of hernieuwbare energietechnologieën willen installeren en die bereid zijn mee te werken aan de monitoring en kennisoverdracht aan de gebruikerssector.

§ 2. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels van de oproep, en de nadere regels voor de monitoring en de bekendmaking van de resultaten van de marktintroductieprojecten.”²

² Het Energiedecreet bevat geen definitie van het begrip “marktintroductieprogramma”. In de memorie van toelichting bij het Energiedecreet wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Teneinde deze tegemoetkomingen voor marktintroductieprojecten toe te kennen, zal de Vlaamse Regering op geregelde tijdstippen een marktintroductieprogramma opstellen en publiceren. In dit marktintroductieprogramma beschrijft zij de energiezuinige producten, systemen, technieken en de hernieuwbare energietechnologieën die zij gedurende een bepaalde periode wil ondersteunen, evenals de doelgroep die kan inschrijven op de oproep.

Essentieel is dat de aanvrager van de tegemoetkoming bereid moet zijn om mee te werken aan de monitoring en de kennisoverdracht aan nieuwe potentiële gebruikers van het energiezuinige product, techniek of systeem of hernieuwbare energietechnologie.

In tegenstelling tot de referentieprojecten zijn de doelgroepen van dit programma met tegemoetkomingen voor marktintroductieprojecten in eerste instantie niet de ontwikkelaars, fabrikanten en verdelers van deze energiezuinige producten, technieken en systemen, maar wel de gebruikers.

Het financieel ondersteunen van marktintroductieprojecten heeft een dubbel doel. Enerzijds kan het, op korte termijn, de verkoop van het betreffende energiezuinige product, techniek of systeem stimuleren door het prijsverlagend effect van de tegemoetkoming, maar bovendien zal het op lange termijn de Vlaamse bevolking, niet-commerciële instellingen, publiekrechtelijke rechtspersonen en ondernemingen er nog meer toe aanzetten om zelf te investeren in het energiezuinig product, techniek of systeem, aangezien zij door de kennis die bekomen is op basis van de monitoring van deze projecten, meer en meer het maatschappelijk en economisch nut van de investering zullen inzien.” (*Parl. St. VI. Parl., 2008-09, nr. 2165/1, 77*).

3.1. Algemeen beschouwd kan het ontwerp geacht worden rechtsgrond te vinden in voornoemd artikel 8.5.1 van het Energiedecreet. Wel moet worden vastgesteld dat het ontwerp niet in een regeling voorziet voor alle aangelegenheden die overeenkomstig dat artikel door de Vlaamse Regering moeten worden geregeld. Zo bevat het ontwerp op slechts impliciete en algemene wijze een “beschrijving van de energiezuinige producten, technieken en systemen of van de hernieuwbare energietechnologieën”, door in artikel 1 te bepalen dat het ontwerp een gedeeltelijke omzetting is van richtlijn 2014/94/EU en door in artikel 3 te verwijzen naar projecten “die uitvoering geven aan het beleidskader³ en die vallen binnen de thema’s van de jaarlijkse oproep”. Het ontwerp bevat geen uitdrukkelijke aanwijzing van de doelgroep die kan inschrijven op het marktintroductieprogramma. In sommige bepalingen is weliswaar sprake van “ondernemingen” doch die bepalingen zijn niet opgevat als een omschrijving van de doelgroep.⁴ Het ontwerp bevat evenmin een regeling voor “de bekendmaking van de resultaten van de marktintroductieprojecten”, die kadert in de “kennisoverdracht aan de gebruikerssector”. Het staat aan de stellers van het ontwerp om de tekst ervan op de voornoemde punten aan te vullen, teneinde te voorzien in een volledige uitvoering van artikel 8.5.1 van het Energiedecreet.

3.2. Naast artikel 8.5.1 van het Energiedecreet dient ook een beroep te worden gedaan op artikel 8.7.1, eerste lid, van het Energiedecreet, dat weliswaar op sommige punten overlapt met artikel 8.5.1 en op basis waarvan de Vlaamse Regering de hoogte van de tegemoetkomingen en de in aanmerking komende kosten, en de nadere regels voor de aanvraag, de beoordeling van de aanvragen en het toekennen van de tegemoetkomingen kan vaststellen voor projecten die onder Titel VIII van het Energiedecreet vallen.

3.3. De bepalingen die betrekking hebben op de controle op de aanwending van de subsidies (artikelen 14 en 15) vinden rechtsgrond in artikel 75 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In de aanhef van het ontwerp moet onder “Rechtsgrond” de verwijzing naar de rechtsgrondbepalingen worden aangevuld overeenkomstig hetgeen hiervoor in dat verband is opgemerkt.

³ In artikel 2, 2°, van het ontwerp gedefinieerd als “het Belgisch nationaal beleidskader van 16 november 2016 ‘Infrastructuur voor alternatieve brandstoffen’, dat is ingediend ter uitvoering van richtlijn 2014/94/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen”.

⁴ In dat verband verduidelijkt de memorie van toelichting bij het Energiedecreet het volgende: “In tegenstelling tot de referentieprojecten zijn de doelgroepen van dit programma met tegemoetkomingen voor marktintroductieprojecten in eerste instantie niet de ontwikkelaars, fabrikanten en verdelers van deze energiezuinige producten, technieken en systemen, maar wel de gebruikers.” (*Parl.St.* VI. Parl. (2008-09) Nr. 2165/1, 77).

Artikel 5

5. Artikel 5, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de minister, in functie van een oproep, jaarlijks de thema's waarvoor projecten kunnen worden ingediend en de maximale subsidie per project bepaalt.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Het bepalen van de thema's waarvoor projecten kunnen worden ingediend en van de maximale subsidie per project, die essentiële elementen zijn voor het afbakenen van het toepassingsgebied van de subsidieregeling en de omvang van de subsidie, kan niet worden beschouwd als van bijkomstige aard of van beperkt belang. Die aangelegenheid dient bijgevolg door de Vlaamse Regering zelf te worden geregeld, waarbij de regelingsbevoegdheid die in voorkomend geval nog aan de minister wordt gelaten, wel degelijk als bijkomstig of van beperkt belang moet kunnen worden beschouwd.⁵

Artikel 7

6.1. Artikel 7, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de administratie de tijdig ingediende projecten beoordeelt overeenkomstig een door haar bepaalde procedure.

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een administratie die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

De ontworpen delegatie om de procedure te bepalen kan bijgevolg enkel doorgang vinden voor zover ze die beperkte draagwijdte heeft. Ruimere procedurevoorschriften, die tot doel zouden hebben om bijvoorbeeld de objectiviteit van de beoordeling en de gelijke behandeling van de projectindieners te waarborgen, moeten worden vastgesteld door de Vlaamse Regering of de minister.

6.2. Volgens artikel 7, tweede lid, van het ontwerp worden de projecten beoordeeld op basis van een of meer van de in die bepaling opgesomde criteria.

Aangezien het in het licht van hetgeen hiervoor is gesteld niet aan de administratie kan worden overgelaten om per oproep te bepalen welke beoordelingscriteria in aanmerking worden genomen, dient de facultatieve delegatie aan de minister in artikel 7, derde lid, van het

⁵ Het volstaat in dat verband niet om in artikel 3 van het ontwerp naar het in artikel 2, 2°, ervan omschreven (algemene) "beleidskader" of in artikel 4 ervan naar de steungrenzen bepaald in de verordening (EU) nr. 651/2014 te verwijzen.

ontwerp te worden omgevormd tot een delegatie die ertoe strekt dat hij voor elke oproep voorafgaandelijk de beoordelingscriteria nader dient te bepalen.

Artikel 8

7. In lijn met opmerking 6.2 dient in artikel 8, eerste lid, van het ontwerp te worden verwezen naar “de criteria vastgesteld door de minister overeenkomstig artikel 7, derde lid”, in de plaats van naar “een of meer van de criteria, vermeld in artikel 7, tweede lid”.

Artikel 11

8. Ter wille van de rechtszekerheid dient te worden bepaald wat moet worden verstaan onder “langlopende projecten”. Artikel 2 van het ontwerp kan met het oog hierop worden aangevuld met een definitie van dat begrip.

Artikel 13

9. Aangezien uit artikel 11 van het ontwerp volgt dat een tussentijds rapport enkel vereist is bij langlopende projecten, moet in artikel 13, 2°, van het ontwerp het woord “en” worden vervangen door de woorden “, in voorkomend geval”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH