

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.859 van 27 mei 2024
in de zaak A. 229.088/X-17.576**

In zake : A.V.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sven Vernailen
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Borsbeeksebrug 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Elke Cloots, Stefan Sottiaux en Joos Roets
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Oostenstraat 38/201
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 september 2019, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2019 ‘houdende de erkenning en subsidiëring van verhuurdersorganisaties’, thans de artikelen 4.217 tot en met 4.231 van het besluit van de Vlaamse regering van 11 september 2021 ‘tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021’ (hierna: besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 251.835 van 12 oktober 2021 wordt het debat heropend en wordt het auditoraat ermee gelast het onderzoek van de zaak voort te zetten.

Auditeur Thomas Maes heeft een aanvullend verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een aanvullende laatste memorie ingediend.
De verwerende partij heeft een aanvullende laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 maart 2024.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Maarten Van Den Nieuwenhuyzen, die *loco* advocaat Sven Vernaillen verschijnt voor verzoekster, en advocaat Joos Roets, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoekster verklaart sinds 1 november 2015 onder de benaming ‘De Verhuurdersbond’ juridische ondersteuning en begeleiding te bieden aan verhuurders bij het verhuren van onroerende goederen in Vlaanderen. Op haar diensten kan een beroep worden gedaan “via een lidmaatschap of op basis van individuele consultaties”.

4. Het decreet van 9 november 2018 ‘houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan’ (hierna: decreet van 9 november 2018) voegt in de Vlaamse Wooncode een hoofdstuk IIIbis ‘Subsidiëring van erkende verhuurdersorganisaties’ in, bestaande uit twee artikelen:

“Art. 77septies. § 1. De Vlaamse Regering kan verhuurdersorganisaties erkennen waarvan de werking of een deelactiviteit wordt gesubsidieerd conform artikel 77octies.

Om erkend te kunnen worden moet ten minste aan al de volgende voorwaarden voldaan zijn:

1° de verhuurdersorganisatie vertegenwoordigt private verhuurders of vastgoedmakelaars;

2° de verhuurdersorganisatie is werkzaam in het Vlaamse Gewest;

3° de verhuurdersorganisatie verbindt er zich toe de opdrachten uit te voeren die haar worden opgelegd door de Vlaamse Wooncode en de besluiten ter uitvoering ervan;

4° de verhuurdersorganisatie verbindt er zich toe het toezicht van de Vlaamse Regering te aanvaarden.

De Vlaamse Regering stelt de procedure vast voor de erkenning en de intrekking van de erkenning. De Vlaamse Regering kan aanvullende voorwaarden opleggen om erkend te worden, onder meer wat representativiteit, schaalgrootte en regionale spreiding betreft.

§ 2. De erkende verhuurdersorganisaties dragen bij tot het helpen realiseren van het recht op wonen voor iedereen en behartigen de belangen van de verhuurders of vastgoedmakelaars op de privéhuurwoningmarkt.

De erkende verhuurdersorganisaties verstrekken op individuele of collectieve basis informatie en advies over alle aangelegenheden in verband met het verhuren van woningen. Ze kunnen juridische bijstand verlenen aan verhuurders.

§ 3. De Vlaamse Regering kan de erkenning van een verhuurdersorganisatie intrekken.

Art. 77octies. Binnen de perken van de kredieten die daarvoor op de begroting van het Vlaamse Gewest ingeschreven worden, kan de Vlaamse Regering, onder de voorwaarden die ze bepaalt, subsidies verlenen voor de werking of deelactiviteiten van de erkende verhuurdersorganisaties, vermeld in artikel 77septies, of voor projecten met een aanvullend en/of vernieuwend karakter, uitgevoerd door erkende verhuurdersorganisaties of door andere actoren. De subsidiëring ten laste van de uitgavenbegroting van het Vlaamse Gewest mag nooit meer bedragen dan 100 % van de totale kosten.”

5. De Vlaamse Wooncode is sedert 1 januari 2021 vervangen door de Vlaamse Codex Wonen van 2021. De betrokken decretale bepalingen zijn er terug te vinden als de artikelen 4.75 tot 4.78.

6. Ter uitvoering van de vermelde decretale bepalingen neemt de Vlaamse regering op 24 mei 2019 het besluit ‘houdende de erkenning en subsidiëring van verhuurdersorganisaties’ (BS 12 juli 2019). In hoofdstuk 3 wordt bepaald dat in het Vlaamse Gewest ten hoogste twee verhuurdersorganisaties die private verhuurders vertegenwoordigen, en één verhuurdersorganisatie die vastgoedmakelaars vertegenwoordigt, erkend kunnen worden, en worden de voorwaarden opgesomd om als verhuurdersorganisatie erkend te kunnen worden en te blijven.

Eén van de voorwaarden betreft het “opgericht zijn in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk conform het Wetboek van vennootschappen en verenigingen”.

Hoofdstukken 4 en 5 betreffen de basissubsidiëring van de erkende verhuurdersorganisaties, respectievelijk de projectsubsiëring voor een thematische actie aan een erkende verhuurdersorganisatie of voor een experimentele actie aan een erkende verhuurdersorganisatie of een andere actor.

7. Voormeld besluit van 24 mei 2019 wordt met ingang van 1 januari 2021 opgeheven door het besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 en wordt vervangen door de artikelen 4.217 tot en met 4.231 van hetzelfde besluit.

In ’s Raads arrest nr. 251.835 van 12 oktober 2021 wordt het voorwerp van het voorliggend beroep bijgevolg geïdentificeerd als de artikelen 4.217 tot en met 4.231 van het besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel en eerste onderdeel van het tweede middel

Uiteenzetting

8.1 Het eerste middel is in essentie gericht tegen het gegeven dat ten hoogste twee verhuurdersorganisaties die private verhuurders vertegenwoordigen in aanmerking komen voor erkenning en subsidie, en dat zij dienen opgericht te zijn in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk (hierna: vzw).

8.2. Volgens verzoekster is zulks in strijd met diverse bepalingen van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn), en met de artikelen II.2, II.3, II.4 en III.2, III.3, III.4 en III.13 van het Wetboek Economisch Recht van 28 februari 2013 (hierna: WER). Deze bepalingen zijn volgens verzoekster gericht op de vrijheid van ondernemen, en laten niet toe de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk te stellen van eisen die discriminerend zijn.

8.3. Verzoekster houdt ook voor dat er geen decretale basis bestaat om de rechtsvorm van de vzw op te leggen of beperkingen te stellen aan het aantal entiteiten dat kan worden erkend en gesubsidieerd. Verzoekster verwijst ter zake naar artikel 77septies van de Vlaamse Wooncode, naar artikel 55 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende de regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’ (hierna: decreet van 8 juli 2011), en naar artikel 73 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 (hierna: Vlaamse Codex Financiën). Geen van deze bepalingen vereist dat subsidies enkel aan rechtspersonen mogen worden toegekend, wel integendeel.

8.4. Evenmin blijkt “om welke reden men vereist van de verhuurdersorganisaties dat zij zich organiseren als vzw”, zodat er sprake is van

een schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het materiële motiveringsbeginsel.

Het bestreden besluit is zodanig opgesteld dat slechts twee van de drie verhuurdersorganisaties voor erkenning in aanmerking komen en de erkenningsvoorwaarden zijn “als het ware op het lijf van de twee andere” geschreven. Het bestreden besluit verstoort aldus willekeurig de marktwerking, bevoordeelt twee van de drie spelers – de vzw Eigenaarsbond en de vzw Vereniging van Eigenaars – en sluit een derde uit, hoewel er sprake is van identieke dienstverlening. Verzoekster ziet daarin een schending van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel,

8.5. Het vertrouwensbeginsel wordt dan weer geschonden geacht om reden dat, “[w]anneer de verzoekende partij al gedurende jarenlang tezamen met twee andere organisaties eenzelfde dienstverlening behartigt op de private huurmarkt [, zij erop mag] vertrouwen dat wanneer daartoe een erkennings- en subsidiëeringsprocedure in het leven wordt geroepen, zij een eerlijke kans op inschrijving heeft tezamen met de overige gegadigden”. Volgens verzoekster heeft de verwerende partij haar wel degelijk beschouwd als een verhuurdersorganisatie, vermits zij op basis van het bestreden besluit een “uitnodiging” ontving.

8.6. Het opleggen van de vereiste inzake de vzw-rechtsvorm voor het bekomen van een erkenning en de daaraan gekoppelde subsidies houdt ook een schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het gelijkheidsbeginsel.

Verzoekster wijst er in dat verband op dat haar “anno 2015 geweigerd [werd] om zich te organiseren als vzw met vrijstelling van de btw-plicht”, en dat de twee andere organisaties die volgens verzoekster dezelfde activiteiten uitoefenen, zich onwettig hebben georganiseerd als een vzw met vrijstelling van BTW.

In haar laatste memorie beklemtoont verzoekster dat de betrokken besturen hebben geoordeeld dat haar activiteiten als commercieel omschreven dienen te worden zodat deze niet georganiseerd mogen worden onder

de vorm van een vzw met vrijstelling van BTW. Zij laakt de verplichting om de vzw-rechtsvorm te gebruiken, net omdat zij zich niet kan organiseren als een vzw, en zich dus ook geen kandidaat kon stellen om als verhuurdersorganisatie erkend te worden.

8.7 Tot slot roept verzoekster in dat zowel de Vlaamse Woonraad als de Raad van State, afdeling Wetgeving, ten onrechte werden verzocht om een spoedadvies uit te brengen, en daardoor in de onmogelijkheid werden gesteld om een volledig onderzoek uit te voeren. Zij ziet daarin een miskennen van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en van artikel 21, § 1, van de Vlaamse Wooncode.

Beoordeling

a) Wat betreft de ingeroepen miskennen van de dienstenrichtlijn en de WER

9. De ingeroepen bepalingen van de dienstenrichtlijn en van de WER stellen beperkingen aan de mogelijkheid om de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk te stellen van een vergunningstelsel. Daaronder wordt begrepen “elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit” (art. 4, 6), dienstenrichtlijn).

10. Het bestreden besluit strekt ertoe de erkenning en de subsidiëring van verhuurdersorganisaties van private verhuurders en vastgoedmakelaars te regelen. Het is er geenszins op gericht het verrichten van diensten inzake juridische ondersteuning en begeleiding aan verhuurders afhankelijk te stellen van een voorafgaande beslissing. Het houdt voor verzoekster geen beletsel in om haar dienstenactiviteit te blijven uitoefenen. Van een schending van de dienstenrichtlijn en de WER is dan ook geen sprake.

b) Wat betreft de voorwaarde opgericht te zijn in de vorm van een vzw

11. Huidig artikel 4.218, derde lid, van het besluit Vlaamse Codex Wonen 2021, bepaalt onder meer het volgende:

“Om als verhuurdersorganisatie erkend te kunnen worden en te blijven, moet de verhuurdersorganisatie aan al de volgende voorwaarden voldoen:
[...]

4° opgericht zijn in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk conform het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen.”

12. In de memorie van antwoord licht de verwerende partij de betrokken vereiste als volgt toe:

“[Deze vereiste] garandeert [...] dat de voorziene publieke middelen terecht komen bij een vereniging (en dus niet in handen van één enkele persoon), die bovendien geen winst nastreeft, wat een waarborg biedt op een doelmatig gebruik van overheidsgelden. Aangezien erkende verhuurdersorganisaties partners zijn die de Vlaamse overheid bijstaan in het tot stand brengen en uitvoeren van diens woonbeleid, en die als uitdrukkelijke taak hebben het grondrecht op wonen voor iedereen te helpen realiseren, is het allerm minst onredelijk om een vzw-structuur te vereisen. Ook voor huurdersorganisaties geldt trouwens dat zij opgericht moeten zijn in de vorm van een vzw om voor erkenning en subsidiëring vanwege het Vlaams Gewest in aanmerking te kunnen komen.”

13. Het auditorsrapport overweegt ter zake het volgende:

“In dit verband dient er te worden opgemerkt dat de betrokken vereiste niet mag worden gelezen los van de overige erkenningsvereisten die worden gesteld in artikel 4.218, derde lid, Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021, die in hun geheel erop gericht zijn om een zekere mate van professionalisering te bewerkstelligen binnen de verhuurdersorganisaties.

Deze vereisten houden onder meer in dat een vzw-structuur moet worden aangenomen, dat tenminste 1 VTE personeelslid met een diploma universitair onderwijs (of met 5 jaar nuttige ervaring in de huisvestingsproblematiek) en 1 VTE personeelslid met een diploma niet-universitair onderwijs (of met 3 jaar nuttige ervaring) moeten worden tewerkgesteld en, voor de organisaties die private verhuurders vertegenwoordigen, dat de organisatie moet beschikken over een centraal

secretariaat met een consultatieruimte en over een voldoende beschikbaarheid voor de leden, ook moeten de verhuurdersorganisaties een beleidsplan opstellen met de doelstellingen die ze de volgende vijf jaar willen realiseren alsook een gemotiveerd actieprogramma waarin de activiteiten zijn opgenomen om die doelstellingen te bereiken.

De rechtsvormvereiste betreft slechts één aspect van dit ruimere pakket aan vereisten en mag niet uit zijn context worden gehaald. Het vereisen dat een organisatie een rechtspersoon in de vorm van een VZW moet zijn om erkend te worden en subsidies te ontvangen, lijkt om meerdere redenen niet onwettig, onzorgvuldig of onredelijk:

- de juridische verantwoordelijkheid en het vermogen van een rechtspersoon zijn duidelijk onderscheiden van deze van de oprichters;
- de verplichtingen inzake financiële transparantie en boekhoudkundige rapportage zijn anders en uitgebreider ten aanzien van rechtspersonen dan ten aanzien van natuurlijke personen;
- de stabiliteit, duurzaamheid en continuïteit van een organisatie georganiseerd als rechtspersoon lijkt beter gewaarborgd dan die van een individueel natuurlijk persoon;
- rechtspersonen beschikken over duidelijk gedefinieerde bestuursstructuren en *governance*-mechanismen.

De rechtsvormvereiste blijkt bovendien ook niet los te mogen worden gezien van de regeling dat enkel voldoende representatieve verhuurdersorganisaties voor erkenning en subsidiering in aanmerking komen in artikel 4.218, tweede lid, Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021. Deze representativiteit wordt overeenkomstig die bepaling immers gemeten aan de hand van het aantal leden. Een VZW kan over leden beschikken, een natuurlijk persoon die voor eigen rekening handel drijft in een eenpersoonszaak daarentegen niet.

[...] In het licht van deze vaststellingen blijkt er niet dat het indruist tegen het gelijkheidsbeginsel dat de betrokken regeling voorziet in een rechtsvormvereiste en daardoor een verschil in behandeling instelt tussen:

- enerzijds verhuurdersorganisaties die daadwerkelijk bestaan als een vereniging van onderscheiden individuen die samen opkomen voor hun individuele en collectieve belangen als verhuurders;
- anderzijds natuurlijke personen die voor eigen rekening handel drijven in een eenpersoonszaak waarbij zij juridisch advies verlenen aan verhuurders.

Beide categorieën zijn immers wezenlijk verschillend van aard. Bovendien bestaat er een redelijke verantwoording voor het verschil in behandeling (*i.e.* het opleggen van de betrokken rechtsvorm-vereiste), namelijk enerzijds de professionalisering van de betrokken sector bevorderen en anderzijds het objectief meten van de representativiteit van de betrokken verhuurdersorganisaties. In het licht van het doel van de beoogde regeling lijkt de betrokken vereiste redelijk en niet onevenredig.

Dat de betrokken vereiste tot gevolg heeft dat bepaalde personen die een dienstverlening aanbieden die aanliggend is bij deze van een daadwerkelijke verhuurdersorganisatie uit de boot vallen wat erkenning en subsidies betreft, leidt niet tot een vaststelling van een schending van het gelijkheidsbeginsel. Een juridisch adviseur gespecialiseerd in huurrecht is eenvoudigweg geen representatieve vereniging van verhuurders. Het steeds opnieuw beweren van het tegendeel door de verzoekende partij leidt niet tot een ander besluit.”

14. De Raad valt deze zienswijze bij. De rechtsvormvereiste geldt bovendien enkel om in aanmerking te komen voor erkenning en subsidiëring, niet om de betrokken dienstverlening te mogen verrichten (zie randnr. 10). Zij berust op deugdelijke motieven en is niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel.

15. Wat betreft de argumentatie van verzoekster dat de vzw Eigenaarsbond en de vzw Verenigde Eigenaars ten onrechte gebruik zouden maken van de vzw-rechtsvorm en zich ten onrechte zouden onttrekken aan de toepassing van de BTW, toont verzoekster niet aan waarom deze kritiek zou moeten leiden tot de onwettigheid van het bestreden besluit. Daarbij komt het de Raad van State sowieso niet toe om te dezen uitspraak te doen over het al dan niet wettig gebruik van de vzw-rechtsvorm of de correcte toepassing van de BTW-wetgeving door de vermelde verenigingen.

Dit onderdeel van het middel is dan ook niet ontvankelijk, vermits de ingeroepen kritiek, zelfs indien ze gegrond is, niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit kan doen besluiten.

16. In de mate dat verzoekster in de rechtsvormvereiste om in aanmerking te komen voor erkenning en subsidiëring een schending van het vertrouwensbeginsel ziet, doet zij er niet van blijken dat de verwerende partij ter zake enige rechtmatige verwachting in hoofde van verzoekster zou hebben gecreëerd. Verzoekster overtuigt er ook niet van dat zij door de verwerende partij werd beschouwd als een “bestaande verhuurdersorganisatie”. Dat kan alvast niet worden afgeleid uit een mailbericht waarin verzoekster in algemene bewoordingen op de hoogte wordt gebracht van de mogelijkheid om een aanvraag om erkenning

in te dienen, dit nadat verzoekster zelf uitdrukkelijk had gevraagd om nader geïnformeerd te worden.

17. Wat betreft de decretale grondslag voor het opleggen van de vzw-vereiste kan worden verwezen naar artikel 77septies, § 1, laatste lid, van het decreet van 9 november 2018 (thans art. 4.75, laatste lid, Vlaamse Codex Wonen 2021):

“De Vlaamse Regering kan aanvullende voorwaarden opleggen om erkend te worden, onder meer wat representativiteit, schaalgrootte en regionale spreiding betreft.”

Mede in het licht van de verantwoording voor de vzw-vereiste (zie randnr. 13) gaat het om een voorwaarde die zich binnen de aan de Vlaamse regering toegekende beleidsruimte situeert.

18. De rechtsvormvereiste is evenmin strijdig met het inmiddels opgeheven artikel 55 van het decreet van 8 juli 2011 of artikel 73 van de Vlaamse Codex Financiën. Daarin wordt in het algemeen bepaald dat subsidies kunnen worden toegekend aan een natuurlijke persoon, een vereniging of entiteit zonder rechtspersoonlijkheid, of een rechtspersoon. Die bepalingen sluiten evenwel niet uit dat de Vlaamse regering in bijzondere regelgeving kan bepalen dat een organisatie die voor erkenning en subsidiëring in aanmerking wil komen, de rechtsvorm van een vzw dient aan te nemen.

c) Betreffende de beperking van het aantal erkende verhuurdersorganisaties

19. Verzoekster voldoet niet aan de vzw-vereiste.

Uit het voorgaande is gebleken dat de grieven die verzoekster ten aanzien van die vzw-vereiste heeft ingeroepen, niet gegrond worden bevonden.

Bijgevolg komt verzoekster sowieso niet in aanmerking voor erkenning en mist zij het rechtens vereiste belang bij de kritiek dat de Vlaamse

regering niet gemachtigd was om het aantal erkende verhuurdersorganisaties vooraf te beperken.

d) Wat betreft het advies van de Vlaamse Woonraad en van de afdeling Wetgeving van de Raad van State

20. Uit het advies van de Vlaamse Woonraad van 14 maart 2019 blijkt dat het ontwerpbesluit werd voorgelegd “voor advisering op 10 kalenderdagen”, en dat de Vlaamse Woonraad zich om die redenen heeft beperkt “tot de essentie en de hoofdlijnen van het ontwerpbesluit”. Ten tijde van het bestreden besluit bepaalde artikel 21 van de Vlaamse Wooncode dat de Vlaamse regering in het verzoek om advies de termijn kan bepalen waarbinnen de Vlaamse Woonraad verplicht is advies uit te brengen.

Verzoekster licht niet nader toe waarom de vraag om een advies binnen tien kalenderdagen te dezen onwettig zou zijn. Het loutere gegeven dat de adviestermin niet werd verantwoord en eerder kort is, volstaat niet om tot een onwettigheid te besluiten.

21. Uit het bestreden besluit en het advies nr. 65.903/3 van 8 mei 2019 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat de Vlaamse regering heeft verzocht om binnen een termijn van dertig dagen advies te verstrekken over het initiële ontwerp van besluit, dit met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Verzoekster maakt niet duidelijk waarom er op dit punt van enige onwettigheid sprake zou zijn. De loutere bewering inzake het “gebruikelijk niet vermelden van een termijn en het laten van drie tot vier maanden aan de Raad om haar advies aan te leveren”, waarbij het onderzoek dan ook niet hoeft te worden beperkt, toont de onwettigheid niet aan.

e) Besluit

22. Het besluit is dat, voor zover het eerste middel en het eerste onderdeel van het tweede middel ontvankelijk zijn, geen schending van de ingeroepen bepalingen en beginselen blijkt.

B. Tweede onderdeel van het tweede middel

Uiteenzetting

23. Het tweede onderdeel van het tweede middel roept de schending in van de artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

24. Volgens verzoekster maakt de mogelijkheid om erkend te worden als verhuurdersorganisatie en om subsidiëring te verkrijgen onrechtmatige staatssteun uit.

Beoordeling

25. Het auditoraatsverslag heeft dit middelonderdeel als volgt beoordeeld:

“5.2.2.5.1. Opdat er sprake zou kunnen zijn van verboden staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU, dient volgens het Hof van Justitie van de EU, voldaan te zijn aan elk van de vier cumulatieve criteria van artikel 107, lid 1:

- in de eerste plaats moet het gaan om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd,
- in de tweede plaats moet deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden,
- in de derde plaats moet de maatregel de begunstigde een selectief voordeel verschaffen,
- en in de vierde plaats moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen. [...]

5.2.2.5.2. Er kan niet worden betwist dat het instellen van de voorliggende subsidieregeling door het Vlaamse Gewest een steunmaatregel uitgaande

van de staat uitmaakt, met staatsmiddelen bekostigd, die de begunstigde een selectief voordeel verschaft en die dus de mededinging negatief kan beïnvloeden.

Waar de verzoekende partij in haar argumentatie bijna geen aandacht aan besteedt, is echter de tweede van de vier cumulatieve voorwaarden, namelijk dat de steunmaatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten van de EU ongunstig dient te beïnvloeden.

In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij in verband met deze tweede voorwaarde het volgende:

‘Het bestreden besluit beïnvloedt het interstatelijk handelsverkeer niet ongunstig. De subsidies aan verhuurdersorganisaties die private verhuurders vertegenwoordigen betreffen immers relatief kleine bedragen (max. 175.000 euro per kalenderjaar per verhuurdersorganisatie). Bovendien worden slechts twee organisaties begunstigd, die relatief klein zijn en die enkel actief zijn in Vlaanderen. Er valt dan ook niet in te zien hoe het bestreden besluit een negatieve impact zou kunnen hebben op het interstatelijk handelsverkeer.’ [...]

5.2.2.5.3. Het Hof van Justitie van de EU heeft in zijn rechtspraak reeds als volgt geoordeeld over de nadere invulling van de tweede voorwaarde:

‘Met betrekking tot de tweede voorwaarde zij eraan herinnerd dat voor de kwalificatie van een nationale maatregel als staatssteun niet hoeft te worden vastgesteld dat de betrokken steun de handel tussen de lidstaten werkelijk heeft beïnvloed en de mededinging daadwerkelijk heeft vervalst, maar enkel dient te worden onderzocht of de steunmaatregel dat handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen [...].

Meer in het bijzonder moet, wanneer steun van een lidstaat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, dit handelsverkeer worden geacht door de steun te worden beïnvloed [...].

Het is in dat verband niet noodzakelijk dat de begunstigde onderneming zelf aan het intracommunautaire handelsverkeer deelneemt. Immers, wanneer een lidstaat steun toekent aan een onderneming, kan de binnenlandse activiteit in stand blijven of stijgen, met als gevolg dat de kansen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om in die lidstaat op de markt te komen, afnemen. Bovendien kan de versterking van een onderneming die voordien niet deelnam aan het intracommunautaire handelsverkeer, haar in een situatie brengen waardoor zij de markt van een andere lidstaat kan betreden [...].

(...) Bovendien zou het concurrentievoordeel dat voortvloeit uit de aan de betrokken marktdeelnemers toegekende subsidies, het marktdeelnemers die in andere lidstaten dan het Koninkrijk België zijn gevestigd moeilijker kunnen maken om de Belgische markt te betreden, en het zelfs de betrokken Belgische marktdeelnemers gemakkelijker kunnen maken om

andere markten te betreden.’ [HvJ 08 mei 2013, C-197/11 en C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, Libert]

In een recent arrest oordeelde het Hof van Justitie nog dat, opdat er sprake zou zijn van een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten, het dient te gaan om een markt die openstaat voor de mededinging en voor handelsverkeer tussen de lidstaten en dus om goederen of diensten die grensoverschrijdend worden verhandeld [HvJ 27 januari 2022, C-179/20, ECLI:EU:C:2022:58, Fondul Proprietatea]. De ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten mag niet louter hypothetisch zijn [HvJ 15 mei 2019, C-706/17, ECLI:EU:C:2019:407, AB Achema; HvJ 18 mei 2017, C-150/16, ECLI:EU:C:2017:388, Fondul Proprietatea].

5.2.2.5.4. Het voorliggende besluit strekt ertoe de erkenning en subsidiëring van verhuurdersorganisaties van private verhuurders en vastgoedmakelaars te regelen.

Het is passend om stil te staan bij de taakstelling en de dienstverlening van verhuurdersorganisaties.

Verhuurdersorganisaties vervullen als non-profit organisaties een cruciale rol in het ondersteunen en vertegenwoordigen van de belangen van verhuurders, zowel op individueel als collectief niveau, met een primaire focus op belangenbehartiging en het creëren van gunstige omstandigheden voor de verhuursector.

Een van de belangrijkste doelstellingen van verhuurdersorganisaties is het verdedigen van de rechten en belangen van verhuurders in diverse aangelegenheden. Dit kan variëren van wet- en regelgeving met betrekking tot huurcontracten tot kwesties rond vastgoedbeheer. Door een gezamenlijke stem te bieden, streven deze organisaties naar het bevorderen van eerlijke en evenwichtige wet- en regelgeving en beleidsmaatregelen die zowel verhuurders als huurders rechtvaardig behandelen.

Naast belangenbehartiging bieden verhuurdersorganisaties ondersteuning aan hun leden. Dit kan bestaan uit juridisch advies, educatieve programma's en trainingen om verhuurders te helpen bij het effectief beheren van hun eigendommen. Door kennis te delen en middelen ter beschikking te stellen, dragen deze organisaties bij aan de professionalisering van de verhuursector.

Ook netwerkvorming is een belangrijk aspect van de werking verhuurdersorganisaties. Door een platform te bieden waar verhuurders elkaar kunnen ontmoeten, ervaringen kunnen delen en informatie kunnen uitwisselen, bevorderen deze organisaties het goed functioneren van de huurmarkt. Dit kan leiden tot het ontstaan van *best practices* en innovatieve oplossingen voor gemeenschappelijke uitdagingen waarmee verhuurders worden geconfronteerd.

Tot slot spelen verhuurdersorganisaties een belangrijke rol in het informeren van hun leden en het bredere publiek over relevante

ontwikkelingen in de huurmarkt. Of het nu gaat om veranderingen in wetgeving, trends in vastgoedprijzen, of andere aspecten die van invloed kunnen zijn op verhuurders, deze organisaties fungeren als informatieve bronnen die bijdragen aan een goed geïnformeerde en bewuste verhuursector.

Verhuurdersorganisaties vormen een essentiële pijler binnen de huurmarkt die niet alleen de individuele belangen van verhuurders behartigen, maar ook streven naar het bevorderen van een gezonde en evenwichtige huurmarkt voor alle betrokken partijen.

De markt voor deze dienstverlening aan verhuurders vertoont overduidelijk geen grensoverschrijdend karakter; er blijkt niet dat zij in realiteit het voorwerp is van interstatelijke mededinging. De zojuist uiteengezette activiteiten van een verhuurdersorganisatie kunnen niet worden beschouwd als diensten die die grensoverschrijdend worden verhandeld tussen de lidstaten van de EU. De juridische, culturele, taalkundige, lokale, economische en politieke context van de huurmarkten van de diverse EU-lidstaten (en ook binnen lidstaten) zijn dermate verschillend, dat interstatelijk handelsverkeer inzake de bijstand en vertegenwoordiging van verhuurders bijzonder moeilijk valt in te beelden.

In deze context lijkt het er niet op dat er andere concurrerende ondernemingen actief zijn in het intracommunautaire handelsverkeer die vergelijkbare ondersteunende diensten aan verhuurders aanbieden. Met andere woorden, er wordt niet aangetoond dat er alternatieve dienstverleners zijn die dezelfde soort ondersteuning bieden aan verhuurders binnen het intracommunautaire handelsverkeer. Het bestaan daarvan lijkt op het eerste gezicht ook een tamelijk vergezochte veronderstelling. Niets wijst erop dat de kansen voor ondernemingen uit andere EU-lidstaten om de betrokken markt in het Vlaamse Gewest te betreden, *in concreto* zouden verminderen als gevolg van de betrokken erkennings- en subsidieregeling.

Daarnaast wordt er niet aangetoond -en ook dit lijkt op het eerste gezicht een tamelijk vergezochte veronderstelling- dat degenen die genieten van de betrokken subsidieregeling actief deelnemen aan het intracommunautaire handelsverkeer. Evenmin wordt er aangetoond, noch gesuggereerd, dat de subsidies die zij ontvangen een concreet onrechtmatig concurrentievoordeel zouden opleveren bij het betreden van gelijkaardige markten in andere lidstaten van de Europese Unie.

De voorliggende erkennings- en subsidieregeling dient aldus te worden geacht het handelsverkeer tussen de EU-lidstaten kennelijk niet negatief te beïnvloeden. Minstens lijkt zulke beïnvloeding, in zoverre zij al zou kunnen worden verondersteld, geheel hypothetisch van aard te zijn, zodanig dat zij te dezen op geen enkele wijze dienstig in aanmerking kan worden genomen.

5.2.2.5.5. Er dient dan ook te worden besloten dat ten minste één van de vier cumulatieve voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU, te dezen niet vervuld zijn. Die vaststelling volstaat om de kritiek inzake staatsteun te verwerpen als niet gegrond. [...].”

26. Verzoekster heeft deze analyse door de auditeur niet betwist.

De Raad van State ziet geen reden om er een andere zienswijze dan in het auditorsverslag op na te houden. Hij valt de beoordeling in het auditorsverslag bij en maakt ze tot de zijne.

27.1. Ten overvloede is er nog op te wijzen dat de verwerende partij in haar laatste memorie – zowel deze voor het tussenarrest, als deze na heropening van de debatten – bijkomend heeft beargumenteerd dat het besluit van de Vlaamse regering van 22 januari 2021 ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft de subsidiëring van verhuurdersorganisaties’ een nieuw artikel 4.229/1 in het besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 heeft ingevoegd.

Volgens de verwerende partij komt daardoor afdoende vast te staan dat de toegekende subsidiebedragen worden verleend met inachtneming van de voorwaarden, vermeld in de Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag van de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’. De verwerende partij verwijst ook naar de bevestiging van die zienswijze door de diensten van de Europese Commissie.

27.2. Verzoekster heeft tegen die argumentatie niets ingebracht.

Gezien reeds op basis van de bevindingen van het auditorsverslag wordt besloten tot de verwerping van het tweede middelonderdeel, is het niet nodig om over dit bijkomend verweer uitspraak te doen.

28. Ook het tweede onderdeel van het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, op een bijdrage van 20 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zevenentwintig mei tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust