

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.449/1
VAN 28 MEI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 8 april 2009 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 5 juni 2009, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot bepaling van nadere regels voor de vaststelling van de spanning tussen de woningbehoefte en het bouwpotentieel", heeft het volgende advies gegeven:

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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de nadere regels te bepalen voor het berekenen van de spanning tussen de woningbehoefte en het bouwpotentieel. Als bij die berekening een structureel onderaanbod in de zin van artikel 3.2.15 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid blijkt, dat wil zeggen als de woningbehoefte bij drie opeenvolgende metingen hoger is dan het bouwpotentieel, is de gemeente verplicht om een activeringsheffing in te voeren.

2.1. Voor het vaststellen van de nadere regels voor het berekenen van de spanning tussen de woningbehoefte en het bouwpotentieel vindt de Vlaamse Regering rechtsgrond in artikel 3.2.14, tweede en derde lid, van het decreet van 27 maart 2009. Dat artikel 3.2.14 luidt:

"Elke gemeente die niet over een heffing op onbebouwde bouwgronden of kavels beschikt, gaat in januari en in juli de spanning na tussen de woningbehoefte en het bouwpotentieel.

De woningbehoefte wordt berekend aan de hand van een door de Vlaamse Regering vastgesteld prognosemodel, gebaseerd op recente wetenschappelijke inzichten op het vlak van inzonderheid de huishoudensontwikkeling, het migratiepatroon en demografische evoluties en tendensen. Zolang dat prognosemodel niet is vastgesteld, wordt de woningbehoefte berekend aan de hand van de aanwijzingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

Het bouwpotentieel wordt berekend als de optelsom van, enerzijds, het product van het aantal onbebouwde bouwgronden met de door de Vlaamse Regering vastgestelde gemiddelde verwezenlijkingsratio van onbebouwde bouwgronden, en, anderzijds, het product van het aantal onbebouwde kavels met de door de Vlaamse Regering vastgestelde gemiddelde verwezenlijkingsratio van onbebouwde kavels. De Vlaamse Regering houdt bij de vaststelling van de gemiddelde verwezenlijkingsratio's rekening met de stedelijke of landelijke aard van het gebied".

2.2. In artikel 3.2.14, tweede lid, van het decreet is sprake van "een door de Vlaamse Regering vastgesteld prognosemodel, gebaseerd op recente wetenschappelijke inzichten op het vlak van inzonderheid de huishoudensontwikkeling, het migratiepatroon en demografische evoluties en tendensen".

In artikel 3, § 1, van het ontwerp worden de gemeenten verplicht gebruik te maken van "de gegevens van het huishoudensprognosemodel zoals gehanteerd door de Studiedienst van de Vlaamse Regering". Deze cijfermatige resultaten zijn opgenomen in de bijlage die bij het ontwerp is gevoegd ¹.

Het prognosemodel zelf, dat tot de gegevens in bijlage heeft geleid, is echter niet formeel bij het ontwerp gevoegd. Om in overeenstemming te zijn met de rechtsgrond, moet ook dat prognosemodel door de Regering worden vastgesteld. Het is daarom aangewezen het als bijlage bij het ontwerp te voegen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Het is gebruikelijk - en nuttig - in het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, wordt verwezen, ook melding te maken van het nummer van dat advies. Die verwijzing stelle men dan ook als volgt:

"Gelet op advies 46.449/1 van de Raad van State, gegeven op 28 mei 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

⁽¹⁾ Vermoedelijk weerspiegelen de cijfers in de bijlage het aantal woningen waaraan voor het vermelde jaar bijkomend behoefte zal bestaan. Dat wordt in het ontwerp echter niet gespecificeerd, waaraan dient te worden verholpen.

Artikelen 1 en 2

1. Aangezien uitvoering gegeven wordt aan artikel 3.2.14 van het decreet van 27 maart 2009 hebben de in het ontwerp gebruikte termen 'bouwgronden' en 'kavels' dezelfde betekenis als in het decreet. Het tweede lid van artikel 1 is derhalve overbodig, vermits het louter gaat om het overnemen van definities uit het decreet.

2. Artikel 1, eerste lid, en artikel 2 van het ontwerp herhalen wat reeds uit artikel 3.2.14 van het decreet volgt. Het staat niet aan de Vlaamse Regering te bevestigen wat uit het decreet zelf voortvloeit, zodat die bepalingen dienen te worden geschrapt.

Om duidelijker aan te geven waarover het gaat kan eventueel een verwijzing naar de betrokken bepaling van het decreet worden toegevoegd zowel in artikel 3 als in artikel 4 van het ontwerp (artikel 3, § 1: "... de woningbehoefte bedoeld in artikel 3.2.14, tweede lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid ..."; artikel 4, § 1: "Het bouwpotentieel bedoeld in artikel 3.2.14, derde lid, van het decreet van 27 maart 2009 wordt berekend ...").

Artikel 3

1. Voor zover de woningbehoefte per jaar en per gemeente in de bijlage bij het ontwerp wordt vastgesteld, dient die normaal niet meer door de gemeenten te worden bepaald.

Indien dit het geval is, kan artikel 3, §§ 1 en 2, beter kortweg als volgt worden gesteld:

"De woningbehoefte bedoeld in artikel 3.2.14, tweede lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid wordt per gemeente en per jaar vastgesteld in de tabel die als bijlage bij dit besluit is gevoegd. De woningbehoefte kan door de gemeente worden vermeerderd met de inschatting van de frictieleegstand, tot maximum 3,5% van het gemeentelijke patrimonium".

Mogelijk is dat echter niet het geval, gelet op de eerste zin van artikel 3, § 2, van het ontwerp ("De gemeente bepaalt de woningbehoefte aan de hand van het totaal zoals berekend over de desbetreffende periode 2010 tot en met 2019"). De precieze draagwijdte van die bepaling is echter volkomen onduidelijk. Zo blijkt uit het ontwerp niet hoe de gemeente, voor het eerst in januari 2010, de behoefte "aan de hand van het totaal [over de periode 2010-2019]" dient te berekenen.

Een en ander zal in het ontwerp beter moeten worden geregeld.

2. In artikel 3, § 2, van het ontwerp komt de term 'frictieleegstand' voor. In het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen² wordt die notie omschreven als "de leegstand die noodzakelijk is om de woningmarkt naar behoren te doen functioneren". Indien dat de betekenis is die is beoogd, dan zal deze omschrijving in het ontwerp moeten worden overgenomen. In elk geval zal in het ontwerp tot uiting moeten worden gebracht wat met die term wordt bedoeld.

Artikel 4

Artikel 3.2.14, derde lid, laatste zin, van het decreet van 27 maart 2009 draagt de Regering op om bij de vaststelling van de gemiddelde verwezenlijkingsratio van onbebouwde bouwgronden en de gemiddelde verwezenlijkingsratio van onbebouwde kavels rekening te houden "met de stedelijke of landelijke aard van het gebied". Desondanks wordt in artikel 4 van het ontwerp geen onderscheid gemaakt tussen landelijk en stedelijk gebied. In dit opzicht is het ontwerp in strijd met de decreet.

Artikel 5

Artikel 5 van het ontwerp bevat geen nieuwe normen. De verplichting voor de gemeenten om over een register van de onbebouwde percelen te beschikken, volgt reeds uit artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2008 houdende

⁽²⁾ Zie http://rsv.vlaanderen.be/export/sites/rsv/uploads/documenten/overRSV/rsv_w.pdf.

bepaling van de nadere regels voor de opmaak, de actualisering en de financiering van het register van de onbebouwde percelen. Dat de naleving ervan wordt gecontroleerd door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar blijkt uit artikel 21/2, dat in het besluit van 10 juli 2008 zal worden ingevoegd met uitwerking vanaf 1 september 2009 ³.

Artikel 5 dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

⁽³⁾ Zie het besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2008 houdende bepaling van de nadere regels voor de opmaak, de actualisering en de financiering van het register van de onbebouwde percelen", waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 28 mei 2009 advies 46.448/1 heeft gegeven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME