

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.450/1
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 "betreffende de belastingvermindering voor renovatieovereenkomsten", 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. Boek 3, titel 1, hoofdstuk 2, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, voert een jaarlijkse belastingvermindering in voor een kredietgever die een renovatieovereenkomst sluit. Dat hoofdstuk treedt in werking op 1 september 2009.

Het om advies voorliggende ontwerp strekt ertoe nadere regels in verband met deze belastingvermindering vast te stellen. Het gaat meer bepaald om het regelen van de procedure voor de registratie van de renovatieovereenkomsten (hoofdstuk 2), het vastleggen van de inhoud van het renovatieovereenkomstenregister (hoofdstuk 3), het regelen van de aflevering van het attest van belastingvermindering (hoofdstuk 4) en het regelen van de controle en inzagerechten (hoofdstuk 5).

2.1. Voor het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 1.2, 2/, 3.1.4, § 4, eerste lid, 3.1.7, §§ 1 en 3, en 3.1.9 van het decreet van 27 maart 2009, zij het voor sommige van die bepalingen gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2.2. Wat artikel 7, tweede en derde lid, van het ontwerp betreft, dient het volgende te worden opgemerkt.

2.2.1. Het is niet duidelijk wat de rechtsgrond is voor het verlenen van een recht op inzage in de bevolkingsregisters, mede gelet op het gegeven dat het regelen van de bevolkingsregisters een aangelegenheid is waarvoor de federale overheid bevoegd is.

.../...

Bij ontstentenis van een deugdelijke rechtsgrond dient die bepaling te vervallen in artikel 7, tweede lid, van het ontwerp.

2.2.2. Voor zover een recht op inzage verleend wordt van gegevens opgenomen in registers, inventarissen of lijsten die bij de Vlaamse administratie berusten, is niet duidelijk wat de ontworpen bepalingen toevoegen aan het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Naast artikel 32 van de Grondwet, dat aan eenieder principieel het recht geeft om elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen ("behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134"), volgt uit artikel 7, tweede lid, van het decreet van 26 maart 2004 dat een bestuursinstantie verplicht is "aan ieder natuurlijk persoon, rechtspersoon of groepering die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen, er uitleg over te verschaffen of er een afschrift van te overhandigen". Op die bepaling kan bijvoorbeeld ook de federale belastingsadministratie zich beroepen om inzage te krijgen in het renovatieovereenkomstenregister.

Daarom is aan de gemachtigde gevraagd wat de toegevoegde waarde is van de bepalingen in artikel 7, tweede en derde lid, van het ontwerp.

Volgens de gemachtigde is het de bedoeling om met het derde lid de federale belastingsadministratie een kosteloze inzage te verzekeren, terwijl het tweede lid "een eerder declaratief karakter (heeft), zowel gelet op het decreet openbaarheid (van) bestuur als gelet op [de] (...) federale reglementering die het agentschap toegang verleent tot het bevolkingsregister" ⁽¹⁾.

Wat de toegang tot de bevolkingsregisters betreft, staat het echter niet aan de gewestregering om een recht dat bij koninklijk besluit is verleend, te bevestigen.

⁽¹⁾ Zie het koninklijk besluit van 20 september 2002 waarbij de afdeling Financiering Huisvestingsbeleid, de afdeling Woonbeleid en de afdelingen Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, en Monumenten en Landschappen in Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen van de administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, worden gemachtigd zich toegang te verschaffen tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen en het identificatienummer ervan te gebruiken (B. S. 20 december 2002, tweede editie).

Uit artikel 20, § 3, derde lid, van het decreet van 26 maart 2004 volgt daarenboven dat de inzage in bestuursdocumenten kosteloos is. Vanuit dit oogpunt voegt de ontworpen bepaling niets toe aan de bestaande regels.

Gelet op wat voorafgaat dienen het tweede en het derde lid van artikel 7 uit het ontwerp te worden weggelaten.

2.3. Ook in verband met de overgangsregeling in artikel 8 van het ontwerp is niet duidelijk wat daarvoor de rechtsgrond is. Volgens de gemachtigde vindt dat artikel rechtsgrond in artikel 2.2.9 van het decreet van 27 maart 2009.

Zelfs in de veronderstelling dat dat artikel rechtsgrond zou kunnen bieden, rijst het probleem dat het luidens artikel 7.5.1, eerste lid, 1/, van het decreet pas in werking treedt op 1 januari 2010, terwijl de nieuwe regeling op 1 september 2009 in werking treedt.

Bovendien rijst ook in verband met artikel 8, tweede lid, de vraag naar de verhouding met het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Vooraan in de aanhef dient een verwijzing naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen toegevoegd te worden.

2. In het eerste lid (dat het tweede wordt) dient ook melding te worden gemaakt van artikel 1.2, 2/, en van paragraaf 3 van artikel 3.1.7 van het decreet van 27 maart 2009.

Artikel 1

Aangezien uitvoering gegeven wordt aan de artikelen 3.1.3 tot 3.1.10 van het decreet van 27 maart 2009 hebben de in het ontwerp gebruikte termen dezelfde betekenis als in dat decreet. Het is derhalve overbodig dit te bevestigen, zoals nochtans in de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp gebeurt. Om dezelfde reden zijn bovendien de definities opgenomen in artikel 1, 5/, 6/ en 7/, overbodig vermits ze louter herhalen wat reeds uit het decreet blijkt.

Artikel 3

1. Het eerste, tweede en derde lid van artikel 3 parafraseren artikel 3.1.7, §§ 1, 3 en 4, van het decreet van 27 maart 2009. Dergelijk procédé van regelgeving, dat erin bestaat dat in een besluit ter uitvoering van een decreet, bepalingen van dat decreet worden overgenomen, verdient om verscheidene redenen geen aanbeveling.

In de eerste plaats zijn herhalingen van die aard overbodig omdat de overgenomen decretale bepalingen hoe dan ook toepasselijk zijn. In de tweede plaats is het overnemen, in eenzelfde normatieve tekst, van bepalingen met een verschillende juridische waarde, van aard om onduidelijkheid te scheppen omtrent het intrinsieke waardeverschil tussen die bepalingen, temeer daar dat verschil in de toekomst dreigt te vervagen bij eventuele wijzigingen van het uitvoeringsbesluit die zich evenwel niet kunnen uitstrekken tot de bepalingen met decretale waarde. Tot slot kan door het overnemen van decretale bepalingen in een uitvoeringsbesluit de verkeerde indruk worden gewekt dat de Vlaamse Regering bevoegd zou zijn om dergelijke bepalingen te wijzigen in het geval de overname niet woordelijk of volledig gebeurt.

Wordt het desalniettemin toch wenselijk geacht om decretale bepalingen geheel of gedeeltelijk over te nemen, dan zou dat met uitdrukkelijke verwijzing naar het decreet moeten gebeuren ⁽²⁾. Bovendien moet in dat geval zo nauw mogelijk aangesloten

⁽²⁾ De verwijzing die in artikel 3, eerste lid, voorkomt is gekoppeld aan de term "renovatieovereenkomst" doch doet er niet van blijken dat bijvoorbeeld de termijn van vijfenveertig dagen in het decreet wordt bepaald.

worden bij de bewoordingen van het decreet, vermits de Regering niet van het decreet mag afwijken ⁽³⁾.

2. In het vierde lid van artikel 3 wordt bepaald dat de kennisgevingen en mededelingen vermeld in het tweede en het derde lid ofwel met een aangetekende brief ofwel via elektronisch aangetekende zending moeten gebeuren. In artikel 3.1.7, §§ 3 en 4, van het decreet wordt bepaald dat de aangewezen instantie daarvoor gebruik maakt van een "beveiligde zending". Uit artikel 1.2, 2/, van het decreet volgt dat daaronder ook moet worden begrepen de afgifte tegen ontvangstbewijs, zodat ook van die hypothese melding zal moeten worden gemaakt.

Artikel 4

In artikel 4, eerste lid, 7/, dient te worden geschreven: "de looptijd van het krediet" (niet: de looptijd van de lening).

Bijlage

Het modelformulier voor de renovatieovereenkomst dat als bijlage bij het ontwerp is gevoegd, bevat aanduidingen die niet uit het decreet of uit het dispositief van het ontwerp blijken. Via een modelformulier mag de Regering echter geen verplichtingen opleggen die niet in het verlengde liggen van regels van het dispositief ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ In dit geval stemmen de bewoordingen echter niet steeds overeen (vergelijk bijvoorbeeld "binnen een termijn van vijfenveertig dagen, ingaand de dag na deze van de sluiting van de renovatieovereenkomst" in artikel 3.1.7, § 1, van het decreet met "binnen de termijn van vijfenveertig dagen na de ondertekening van de renovatieovereenkomst" in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp).

⁽⁴⁾ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 169, a), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Bij wijze van voorbeeld kan in dat verband op het volgende worden gewezen:

- in onderdeel 6 wordt aangegeven dat het kapitaal en de interest maandelijks of jaarlijks eisbaar moeten zijn, terwijl denkbaar is dat partijen een andere periodiciteit voor de interestbetaling overeenkomen (bijvoorbeeld op kwartaalbasis);
- in onderdeel 11 wordt de niet-overdraagbaarheid tot regel verheven, terwijl artikel 3.1.5, derde lid, van het decreet enkel de overdracht bij overlijden regelt doch andere mogelijkheden tot overdracht onverlet laat.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME