

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.559/3
VAN 10 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 20 april 2011 door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet “houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid en van diverse bepalingen van andere decreten die betrekking hebben op het grond- en pandenbeleid”, heeft het volgende advies gegeven:

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 ¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid en van andere decreten die (gedeeltelijk) betrekking hebben op het grond- en pandenbeleid.

De wijzigingen hebben onder meer betrekking op volgende punten:

- de verduidelijking of invoering van een aantal definities;
- het verlenen van een machtiging aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna: VSMW) om zakelijke rechten te vestigen op alle onroerende goederen die nodig zijn om projecten te verwezenlijken waarbij een vermenging wordt gerealiseerd van, enerzijds, sociale huurwoningen, sociale koopwoningen of sociale kavels en, anderzijds, andere welbepaalde categorieën van onder meer woningen, voorzieningen, gebouwen of kavels;
- de schatting van de verkoopprijs van een onroerend goed in het raam van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en van het decreet van 27 maart 2009 door landmeter-experts;
- de wijziging van de regels betreffende de invoering van de suppletieve gewestelijke leegstandsheffing;
- het invoeren van de mogelijkheid voor gemeenten waarin het sociaal woonaanbod ten minste tien procent bedraagt van het aantal huishoudens om af te zien van het opleggen van een percentage sociaal woonaanbod;

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

- een verduidelijking en een wijziging van het toepassingsgebied van de normen betreffende de sociale lasten en het sociale woonaanbod;
- het invoeren van de mogelijkheid tot het stellen van een financiële waarborg als alternatief voor het verlenen van een aankoopoptie ten voordele van een sociale woonorganisatie of een openbaar bestuur, bij uitvoering *in natura* van een last met het oog op de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod.

Tot slot bevat het ontwerp overgangsbepalingen en bepalingen betreffende de temporele werking.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp dient, zoals door de gemachtigde wordt toegelicht, gewag te worden gemaakt van het (wijzigende) decreet van 29 april 2011², dat op 4 mei 2011 in het Belgisch Staatsblad werd bekendgemaakt.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de inleidende zin van de artikelen 3, 4, 6 en 7 van het ontwerp.

4. Aangezien het ontworpen tweede lid van artikel 19 van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 slechts een zeer losse band vertoont met de huidige tekst van dat artikel (dat het eerste lid zou worden), wordt die bepaling best als een afzonderlijk artikel in het decreet van 25 juni 1992 opgenomen.

² Decreet van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen.

Artikel 5

5. Luidens het ontworpen artikel 33, § 1, tweede lid ³, 6°, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, heeft de VSMW de opdracht om onder de door de Vlaamse Regering te bepalen voorwaarden “grondbeleidsmaatregelen uit te voeren die noodzakelijk worden geacht om in de door de Vlaamse Regering te bepalen gebieden een hoogwaardige woonkwaliteit te behouden of te bevorderen, inbegrepen het verwerven en vervreemden van onroerende goederen, het vestigen of afstaan, zowel openbaar als uit de hand, van zakelijke rechten erop en het nemen van participaties”.

De draagwijdte van de bij deze bepaling aan de Vlaamse Regering verleende delegatie dient te worden verduidelijkt. Inzonderheid dient nader te worden omschreven wat grondbeleidsmaatregelen zijn die *noodzakelijk worden geacht om een hoogwaardige woonkwaliteit te behouden of te bevorderen*.

Volgens de gemachtigde moet het ontworpen artikel 33, § 1, tweede lid, 6°, van het decreet van 15 juli 1997 worden gelezen in samenhang met het ontworpen artikel 34, § 1, tweede lid, 1°, van dat decreet, en gaat het om “projecten waarbij een vermenging wordt gerealiseerd tussen een sociaal woonaanbod en een andersoortig woonaanbod (bescheiden woonaanbod, Vlabinvest, studentenhuysvesting, private woningen e.d.m.)”. Daargelaten het gegeven dat de draagwijdte van de delegatie door die uitleg nog niet geheel duidelijk wordt, blijkt het aangegeven verband tussen de beide genoemde bepalingen niet uit de tekst ervan. Het ontworpen artikel 33, § 1, tweede lid, 6°, van het decreet van 15 juli 1997 dient derhalve in ieder geval te worden verduidelijkt.

Artikel 6

6. Aangezien artikel 34, § 1, van het decreet van 15 juli 1997 wordt aangevuld met drie leden, schrijve men in artikel 6 van het ontwerp “paragraaf 1 wordt aangevuld met drie leden, luidend:”.

³ Zie evenwel artikel 49, 1°, van het decreet van 29 april 2011.

7. Luidens het ontworpen artikel 34, § 1, derde lid, van het decreet van 15 juli 1997 ontvangt de VSMW een marktconforme kostenvergoeding voor de uitvoering van de taken, omschreven in het ontworpen artikel 34, § 1, tweede lid, van dat decreet, ten laste van het “grondfonds”.

Door de auditeur-verslaggever om toelichting gevraagd omtrent de aard van dit fonds, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“Het grondfonds zal worden geïntegreerd binnen de VMSW, maar zal boekhoudkundig volledig worden afgezonderd. Gevolg gevend aan uw opmerking past het om in de taakstelling van de VMSW (artikel 33 van de Vlaamse Wooncode) te verduidelijken dat die instantie zal instaan voor het beheer van het grondfonds, alsook een definitie [te geven] van het begrip ‘grondfonds’. Aanwending van de middelen van het grondfonds is reeds geregeld in het voorontwerp van decreet.”

Daarenboven verklaarde de gemachtigde dat het grondfonds geen begrotingsfonds is.

Die uitleg volstaat evenwel niet om de juiste aard van het grondfonds te bepalen, zodat het de Raad van State dan ook niet mogelijk is de oprichting van dat fonds te toetsen aan de hogere rechtsnormen. In ieder geval dient het ontwerp te worden aangevuld met bepalingen waarin het juridische statuut van het grondfonds wordt bepaald.

8. Het is niet duidelijk wat de juridische aard is van het in het ontworpen artikel 34, § 1, vierde lid, van het decreet van 15 juli 1997 bedoelde protocol. In ieder geval kan dat protocol geen bepalingen van normatieve aard bevatten.

Artikel 30

9. De in het ontworpen artikel 4.1.12, derde lid, 2°, van het decreet van 27 maart 2009 voorkomende woorden “dit decreet” verwijzen naar dat decreet nu die bepaling daarin wordt ingevoerd. De gemachtigde bevestigt dat zulks effectief beantwoordt aan de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

Artikel 31

10. Bij het ontworpen artikel 4.1.14/1 van het decreet van 27 maart 2009 worden een aantal projecten uitgesloten van de toepassing van hoofdstuk 2 van boek 4, titel 1, van dat decreet. Daaronder vallen bouwprojecten waarbij uitsluitend zorgvoorzieningen worden opgericht, waarop terug opnieuw een aantal uitzonderingen worden gemaakt; de daaronder vallende bouwprojecten zijn bijgevolg wel onderworpen aan de normen bedoeld in het genoemde hoofdstuk.

De gemachtigde verschaft hieromtrent de volgende toelichting:

“Momenteel is het onduidelijk of bouw- en verkavelingsprojecten waarbij zorgvoorzieningen worden opgericht eveneens onder het toepassingsgebied van het decreet Grond- en Pandenbeleid vallen. Dit leverde op het terrein moeilijkheden op. De Vlaamse regering opteert ervoor om enkel normen sociaal woonaanbod op te leggen in projecten waarbij effectief woningen gerealiseerd worden. Projecten waarbij bv. ziekenhuizen of woonzorgcentra worden opgericht, zijn geen woonprojecten en vallen daardoor buiten het toepassingsgebied van de normen. Projecten waarbij assistentiewoningen, ADL-woningen of een van de andere woningen in categorieën a) tot en met f) worden opgericht, zijn wel degelijk woonprojecten. Als de woningen in kwestie verhuurd worden volgens de sociale huurreglementering, vallen ze onder het begrip ‘sociaal woonaanbod’ en tellen ze mee voor het bindend sociaal objectief van de gemeenten. In dat opzicht is het verantwoord om de projecten in kwestie onder het toepassingsgebied van de normen sociaal woonaanbod te brengen.”

Die verantwoording kan pertinent worden geacht.

Artikel 36

11. Gevraagd naar de reden waarom er in het ontworpen artikel 4.2.4/2, 1°, van het decreet van 27 maart 2009 geen gelijkaardige uitzonderingen zijn opgenomen als in het ontworpen artikel 4.1.14/1, 1°, a) tot f), van dat decreet, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Het decreet voorziet niet in een gemeentelijk of gewestelijk objectief voor de realisatie van een bescheiden woonaanbod - naar analogie met het bindend sociaal objectief van de gemeenten en de gewestelijke macrodoelstellingen op het vlak van het sociaal woonaanbod. Een private initiatiefnemer kan een bescheiden woonaanbod verwezenlijken, ook als er geen last aan zijn vergunning verbonden is. In dat opzicht is het niet verantwoord [om] de projecten in kwestie onder het toepassingsgebied van de normen bescheiden woonaanbod te brengen.”

De Raad van State ziet niet hoe aldus een pertinente verantwoording wordt geboden voor het gegeven dat de woonprojecten bedoeld in het ontworpen artikel 4.1.14/1, 1°, a) tot f), van het decreet van 27 maart 2009 niet zijn onderworpen aan de normen inzake bescheiden woonaanbod, terwijl dit wel het geval is voor andere woonprojecten. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of hiertoe wel degelijk een afdoende verantwoording bestaat.

Artikel 51

12. Luidens het ontworpen artikel 2.2.8 van het decreet van 27 maart 2009 (artikel 14 van het ontwerp) is artikel 2.2.7, §§ 2 en 3, van dit decreet van (overeenkomstige) toepassing op beslissingen tot weigering van schrapping van een gebouw of een woning uit het leegstandsregister. In die laatste bepalingen wordt het georganiseerd administratief beroep geregeld dat kan worden ingesteld tegen beslissingen tot opname van leegstaande gebouwen en woningen in het leegstandsregister

Alleen al omdat het weinig zin heeft een georganiseerd administratief beroep retroactief in te voeren, dient te worden afgezien van het verlenen van terugwerkende kracht aan artikel 14 van het aan te nemen decreet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer F. VANNESTE, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS