RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.686/1/V
van 10 september 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid’

Op 9 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 10 september 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 september 2013. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 september 2013.

*

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 beperkt tot 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.

Gelet op het uitzonderlijk hoge aantal adviesaanvragen die met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aanhangig zijn gemaakt, heeft de afdeling Wetgeving zich bovendien, zelfs met betrekking tot de in artikel 84, § 3, eerste lid, van die wetten opgesomde punten, noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van het ontwerp.[1-2] Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt er in hoofdzaak toe de volgende besluiten te wijzigen:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1998 ‘tot aanmoediging van projecten inzake het zelfstandig wonen van personen met een fysieke handicap in sociale woonwijken’;

- het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 ‘tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode’;

- het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2011 ‘betreffende de werking en het beheer van het Investeringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant en tot wijziging van diverse besluiten tot uitvoering van de Vlaamse Wooncode’.

Daarnaast strekt het ontwerp ertoe het ministerieel besluit van 19 december 2008 ‘tot bepaling van de voorwaarden voor verhuring buiten sociaal huurstelsel en terbeschikkingstelling van sociale huurwoningen’ op te heffen, alsook de inwerkingtreding van enkele artikelen van het decreet van 31 mei 2013 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’ en van de artikelen van het te nemen besluit, te regelen.

3. De rechtsgrond van het ontwerp wordt in beginsel geboden door de artikelen van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ en van het decreet

[1] Het onderzoek van het ontwerp is bovendien bemoeilijkt door de omstandigheid dat de gemachtigde met vakantie was op het ogenblik van het onderzoek door de auditeur-verslaggever. Zo is dan ook, bijvoorbeeld, geen overzicht van de rechtsgronden per artikel van het ontwerp kunnen worden gegeven.

[2] Dit neemt niet weg dat het ontwerp een aantal van wetgevingtechnische gebreken vertoont, die dienen te worden verholpen. Zo wordt bijv. in artikel 3, 15°, inleidende zin, van het ontwerp bepaald dat in artikel 1 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 een tweede en een derde lid wordt toegevoegd terwijl er slechts één lid wordt vermeld.

van 31 mei 2013 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’ die in de aanhef van het ontwerp worden vermeld.[3]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 20

4. Luidens het ontworpen artikel 16, § 1, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 moeten de kandidaat-huurder en de persoon die wil toetreden tot een lopende huurovereenkomst, en die geen verplichte inburgeraars of verplichte inburgeraars met een attest van vrijstelling zijn, voldoen aan de toelatingsvoorwaarde met betrekking tot de bereidheid om het Nederlands te leren.

In het ontworpen artikel 16, § 4, tweede lid, van het voornoemde besluit wordt bepaald dat de toelatingsvoorwaarde, vermeld in paragraaf 1, niet van toepassing is voor de kandidaat-huurder of de persoon die wil toetreden tot een lopende huurovereenkomst die om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen tijdelijk niet kan deelnemen of niet verder kan deelnemen aan een cursus Nederlands tweede taal.

Eenzelfde “vrijstelling” geldt evenwel niet voor alle andere categorieën van personen die verplichte inburgeraars zijn. Voor deze personen die om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen tijdelijk niet kunnen deelnemen of verder deelnemen aan een cursus Nederlands tweede taal, kan de inschrijvingsvoorwaarde, vermeld in artikel 3, § 1, eerste lid, 4°, namelijk de bereidheid om Nederlands te leren, slechts worden opgeschort.

Het is de Raad van State niet duidelijk of er voor dat verschil in behandeling een verantwoording bestaat die de toets aan het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie kan doorstaan. Zo de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat die verantwoording effectief bestaat, verdient het aanbeveling ze in een verslag aan de Regering weer te geven.

Artikel 27

5.1. Luidens het ontworpen artikel 27, eerste lid, 1° en 2°, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 kan, als de gemeente rekening wil houden met de lokale binding van de kandidaat-huurder, voorrang worden gegeven aan de kandidaat-huurder, (1°) die in de periode van zes jaar voor de toewijzing minstens drie jaar woont of gewoond heeft in die gemeente of (2°) die in de periode van zes jaar voor de toewijzing minstens drie jaar in een deelgemeente, district, wijk of buurt van de gemeente waarin de toe te wijzen woning gelegen is, woont of heeft gewoond.

5.2. Wat betreft de al dan niet verenigbaarheid van de ontworpen regeling met betrekking tot het EU-recht kan in dit verband worden verwezen naar hetgeen het Hof van Justitie

[3] Onverminderd hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond is opgemerkt in opmerking 1.

van de Europese Unie recent in een arrest van 8 mei 2013 (HvJ 8 mei 2013, C-197/11 en C-203/11) in verband met het “wonen in eigen streek principe” heeft gesteld:

> “49 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen nationale maatregelen die de uitoefening van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, niettemin toelaatbaar zijn indien zij een doel van algemeen belang nastreven, geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken (zie met name reeds aangehaalde arresten Woningstichting Sint Servatius, punt 25, en Commissie/Hongarije, punt 69).
>
> 50 In dit verband betoogt de Vlaamse Regering dat de voorwaarde dat de kandidaat-koper of kandidaat-huurder over een „voldoende band” met de betrokken gemeente beschikt, met name gerechtvaardigd is door de doelstelling tegemoet te komen aan de woonbehoeften van de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking, in het bijzonder sociaal zwakke personen en jonge gezinnen alsook alleenstaanden die niet in staat zijn voldoende kapitaal te vormen om in de doelgemeenten een onroerend goed te kopen of de huren. Dit deel van de plaatselijke bevolking wordt namelijk uit de vastgoedmarkt geprijsd door de intrede van financieel sterkere personen uit andere gemeenten, die de hoge prijzen van de gronden en constructies in de doelgemeenten kunnen betalen.
>
> 51 De door boek 5 van het Vlaamse decreet ingevoerde regeling heeft dus met het oog op de ruimtelijke ordening tot doel te verzekeren dat personen met een laag inkomen of andere sociaal zwakkere groepen van de plaatselijke bevolking voldoende woningaanbod hebben.
>
> 52 In dit verband zij eraan herinnerd dat dergelijke eisen betreffende het beleid inzake sociale huisvesting van een lidstaat dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen en dus een rechtvaardiging kunnen zijn voor beperkingen als die van het Vlaamse decreet (zie arrest Woningstichting Sint Servatius, reeds aangehaald, punten 29 en 30, en arrest van 24 maart 2011, Commissie/Spanje, C‑400/08, Jurispr. Blz. I‑1915, punt 74).
>
> 53 Evenwel moet nog worden nagegaan of de voorwaarde van een „voldoende band” met de betrokken doelgemeente een maatregel vormt die noodzakelijk en geschikt is voor de verwezenlijking van het door de Vlaamse Regering aangevoerde doel dat in de punten 50 en 51 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht.
>
> 54 Dienaangaande zij opgemerkt dat artikel 5.2.1, § 2, van het Vlaamse decreet voorziet in drie alternatieve voorwaarden, waarvan de naleving stelselmatig door de provinciale beoordelingscommissie moet worden nagegaan, om vast te stellen dat is voldaan aan de voorwaarde dat er een „voldoende band” bestaat tussen de kandidaat-koper of kandidaat-huurder en de betrokken doelgemeente. De eerste voorwaarde houdt in dat de persoon aan wie het onroerend goed zou moeten worden overgedragen, gedurende ten minste zes jaar voorafgaand aan de voorgenomen overdracht onafgebroken zijn woonplaats in de doelgemeente of in een aangrenzende gemeente heeft gehad. Volgens de tweede voorwaarde moet deze koper of huurder op de datum van de overdracht werkzaamheden verrichten in de betrokken gemeente, voor zover deze werkzaamheden gemiddeld ten minste een halve werkweek in beslag nemen. De derde voorwaarde houdt in dat deze koper of huurder op grond van een zwaarwichtige en langdurige omstandigheid een maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met de betrokken gemeente moet hebben opgebouwd.
>
> 55 Zoals de advocaat-generaal in punt 37 van zijn conclusie heeft opgemerkt, houdt geen van die voorwaarden rechtstreeks verband met de socio-economische aspecten

van het door de Vlaamse Regering aangevoerde doel uitsluitend de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking op de vastgoedmarkt te beschermen. Aan dergelijke voorwaarden kan namelijk niet alleen worden voldaan door deze minst kapitaalkrachtige bevolking, maar ook door andere personen die over voldoende middelen beschikken en dan ook niet specifiek behoefte hebben aan sociale bescherming op die markt. Die maatregelen gaan dus verder dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken.

56 Bovendien moet worden opgemerkt dat andere, minder beperkende maatregelen dan die van het Vlaamse decreet zouden kunnen beantwoorden aan het door dit decreet nagestreefde doel zonder er noodzakelijkerwijs toe te leiden dat kandidaat-kopers of kandidaat-huurders die niet aan een van die voorwaarden voldoen, *de facto* het verbod krijgen te kopen of te huren. Zo zou kunnen worden overwogen om tegemoetkomingen of andere types subsidies die specifiek voor de minst kapitaalkrachtige personen zijn bedoeld in te voeren, zodat in het bijzonder personen die kunnen aantonen dat zij een laag inkomen hebben, in staat worden gesteld in de doelgemeenten onroerende goederen te kopen of te huren.

57 Tot slot zij eraan herinnerd, wat inzonderheid de derde in punt 54 van het onderhavige arrest vermelde voorwaarde betreft, die inhoudt dat de kandidaat-koper of kandidaat-huurder op grond van een zwaarwichtige en langdurige omstandigheid een maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met de betrokken gemeente moet hebben, dat een regeling van voorafgaande administratieve toestemming geen rechtvaardiging kan vormen voor een discretionair optreden van de nationale autoriteiten waardoor de bepalingen van Unierecht, met name die betreffende een fundamentele vrijheid, van hun nuttig effect worden beroofd. Wil een dergelijke regeling gerechtvaardigd zijn ofschoon zij een afwijking van een fundamentele vrijheid vormt, dan moet zij dus gebaseerd zijn op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf kenbaar zijn, om op deze wijze een grens te stellen aan de wijze van uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten (zie onder meer arrest Woningstichting Sint Servatius, reeds aangehaald, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Aangezien het gaat om een vage voorwaarde en niet is verduidelijkt onder welke omstandigheden zij in concreto is vervuld, voldoen de bepalingen van artikel 5.2.1 van het Vlaamse decreet niet aan bovenbedoelde eisen.

59 Bijgevolg is een regeling van voorafgaande administratieve toestemming als in de hoofdgedingen niet gebaseerd op criteria die een grens kunnen stellen aan de wijze van uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de provinciale beoordelingscommissie, zodat zij geen afwijking van een door het Unierecht gewaarborgde fundamentele vrijheid kan rechtvaardigen.

60 Gelet op het voorgaande moet op de vraag in zaak C-197/11 en op de twaalfde vraag in zaak C-203/11 worden geantwoord dat de artikelen 21 VWEU, 45 VWEU, 49 VWEU, 56 VWEU en 63 VWEU en de artikelen 22 en 24 van richtlijn 2004/38 in de weg staan aan een regeling als die van boek 5 van het Vlaamse decreet, die voor de overdracht van onroerende goederen in de doelgemeenten vereist dat een provinciale beoordelingscommissie oordeelt dat er een „voldoende band” bestaat tussen de kandidaat-koper of kandidaat-huurder en deze gemeenten.”

5.3.1. De in het ontworpen artikel 27, eerste lid, 1° en 2°, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 bepaalde regeling vormt een belemmering van de door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) gewaarborgde fundamentele vrijheden, meer bepaald het vrij verkeer van personen.

5.3.2. Uit het geciteerde arrest (*sub* 51 en 52) blijkt evenwel dat een maartegel in de sociale huisvesting die ertoe strekt te verzekeren dat personen met een laag inkomen of andere zwakke groepen van de plaatselijke bevolking voldoende woonaanbod hebben, een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die een verantwoording kan zijn voor een beperking van het vrij verkeer van personen.

5.3.3. De kritiek in het arrest dat de bekritiseerde voorwaarden (zie *sub* 54) geen rechtstreeks verband houden met de socio-economische aspecten van het door de Vlaamse Regering aangevoerde doel om uitsluitend de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking op de vastgoedmarkt te beschermen en hieraan ook kan worden voldaan door andere personen die over voldoende middelen beschikken en aldus verder gaan dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken, is te dezen niet relevant. De ontworpen regeling kadert namelijk in een regeling van sociale huisvesting waardoor personen die over voldoende middelen beschikken automatisch zijn uitgesloten.

5.3.4. Evenmin kan de kritiek *sub* 57 in het arrest worden herhaald dat een voorafgaande administratieve toestemming geen rechtvaardiging kan vormen voor een discretionair optreden van de nationale autoriteiten waardoor de bepalingen van het EU-recht, met name die betreffende een fundamentele vrijheid, van hun nuttig effect worden beroofd. De in het ontworpen artikel 27, eerste lid, 1° en 2°, bepaalde voorwaarden zijn immers gebaseerd op objectieve criteria en zijn vooraf kenbaar en vereisen aldus geen appreciatie in in hoofde van de overheid.

5.3.5. Blijft dan nog de vraag de in het ontworpen artikel 27, eerste lid, 1° en 2°, bepaalde voorwaarden pertinent en evenredig zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk om de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking de kans te bieden om in eigen streek te blijven wonen.

Het kan niet worden ontkend dat de gekozen territorialiteits- en tijdvoorwaarden een ernstige belemmering vormen voor het vrij verkeer van personen, meer bepaald voor minder kapitaalkrachtige personen uit een andere gemeente. Op basis van het geciteerde arrest is het echter niet duidelijk of de voorgelegde voorwaarden kunnen worden gehandhaafd. Zo de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat deze voorwaarden toch pertinent en evenredig zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk om de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking de kans te bieden om in eigen streek te blijven wonen, verdient het aanbeveling dit nader toe te lichten in een verslag aan de Regering.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Jan SMETS