



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.754/3
van 10 januari 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging
van diverse besluiten met betrekking tot de financiële aspecten
van het woonbeleid in Vlaanderen'

Op 11 december 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten met betrekking tot de financiële aspecten van het woonbeleid in Vlaanderen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 december 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 januari 2014.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe diverse besluiten te wijzigen met betrekking tot de financiële aspecten van het woonbeleid in Vlaanderen.

Het ontwerp wijzigt onder meer het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 ‘tot bepaling van de voorwaarden waaronder de subsidies, vermeld in artikel 38, § 1, eerste lid, 1°, en tweede lid, van de Vlaamse Wooncode, ter beschikking gesteld worden van de VMSW’. Zo strekken de artikelen 13 en 14 van het ontwerp ertoe het percentage van de voorschotten die door het intern verzelfstandigd agentschap Wonen-Vlaanderen ter beschikking worden gesteld van de VMSW in het kader van de eenmalige tussenkomsten respectievelijk de kapitaalsubsidie voor de lopende uitvoeringsprogramma’s op basis van het betalingsplan van de VMSW, bij te stellen van 25 % per kwartaal naar 22,5 % per kwartaal. Op deze manier wordt er jaarlijks slechts 90 % aan voorschotten uitbetaald aan de VMSW.

Daarnaast bevat het ontwerp een aantal technische aanpassingen, zoals:

- het afstemmen van de bepalingen in het Overdrachtenbesluit¹ (en de daarbij horende bijlage III) betreffende de wijze van herinvesteren van de opbrengsten gerealiseerd bij de verkoop van huurwoningen, op het Financieringsbesluit² (artikel 1 en 2);
- het aanbrengen van twee correcties in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2012 ‘tot vaststelling van nadere regels voor de bijdragen van sociale woonactoren en de private woonactoren in de financiering van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen’ in verband met de berekening van de beheersvergoeding voor de VMSW (artikel 4 en 5).

Ook in verscheidene andere besluiten worden technische aanpassingen aangebracht.

Ten slotte bepaalt artikel 18 van het ontwerp dat de artikelen 60 tot 63 en 68 van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: Vlaamse Wooncode) in werking treden.

¹ Overdrachtenbesluit: het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 ‘betreffende de voorwaarden voor de overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode’.

² Financieringsbesluit: het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 ‘houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten’.

De artikelen 19 tot 23 van het ontwerp regelen de inwerkingtreding van de voorgelegde wijzigingen. Het ontwerp beoogt aan de meeste wijzigingen terugwerkende kracht te verlenen.

3. De meeste ontworpen wijzigingsbepalingen vinden rechtsgrond in de Vlaamse Wooncode. Zo vindt artikel 2 van het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 43, § 3, van de Vlaamse Wooncode, artikel 3 in artikel 29bis, § 1, de artikelen 4 en 5 in artikel 72, artikel 6 in artikel 38 en artikel 7 in artikel 44, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode. De artikelen 9 tot 12 van het ontworpen besluit vinden eveneens rechtsgrond in artikel 72 van de Vlaamse Wooncode en de artikelen 13 en 14 in artikel 38, § 1, ervan.

De artikelen 15 en 16 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 59 van de Vlaamse Wooncode, evenals in artikel 61, 1°, van het decreet van 23 december 2011 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012’.

Artikel 18 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 114, § 4, van de Vlaamse Wooncode.

De artikelen 1 en 8 van het ontwerp vergen evenwel nader onderzoek.

4.1. Gevraagd naar de rechtsgrond voor artikel 1 van het ontworpen besluit, gaf de gemachtigde volgende verantwoording:

“Artikel 1 in het ontwerpbesluit voert een wijziging door aan artikel 3, § 8 van het Overdrachtenbesluit van 29 september 2006. Artikel 3, § 3, van het Overdrachtenbesluit bepaalde de woonbehoeftevoorwaarden voor de zittende huurder die zijn kooprecht wil uitoefenen. Aangezien deze voorwaarden reeds zijn opgenomen op decretaal niveau, namelijk in artikel 43 van de Vlaamse Wooncode, werd het artikel 3, § 3, van het Overdrachtenbesluit opgeheven. Echter ontstond hierdoor verwarring of deze personen nog verder konden genieten van het verminderde registratierecht. Dit is wel degelijk de bedoeling. Daarom wordt in artikel 1 van dit besluit de onduidelijkheid rechtgezet en wordt verwezen naar het bestaande artikel 43, § 1, eerste lid, 3°, van de Vlaamse Wooncode. Het louter verwijzen naar een bestaande decretale rechtsregel kan echter niet beschouwd worden als het creëren van een rechtsregel die een specifieke rechtsgrond heeft.”

Deze redenering kan evenwel niet worden bijgetreden. De ontworpen wijziging heeft immers tot gevolg dat een welbepaalde categorie van personen zal kunnen genieten van het verminderde registratierecht. Er dient hiervoor dan ook een uitdrukkelijke rechtsgrond te worden gevonden. In haar advies 44.224 van 6 maart 2008 bij een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 maart 2008 ‘tot wijziging van diverse bepalingen op het vlak van wonen’ waarmee artikel 3, § 8, van het Overdrachtenbesluit is ingevoerd, heeft de afdeling Wetgeving, gelet op de uiterst korte termijn waarbinnen om advies werd verzocht, enig voorbehoud moeten formuleren met betrekking tot de aangehaalde rechtsgronden voor de talrijke wijzigingen die destijds zijn doorgevoerd. Dat voorbehoud gold eveneens voor het toenmalige artikel 25, 2°, waarmee artikel 3, § 8, van het Overdrachtenbesluit is ingevoerd. Bovendien staat de ontworpen regeling op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel in fiscale aangelegenheden. Het is niet mogelijk om met een besluit het personele toepassingsgebied van artikel 52 van het

Wetboek der Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten te bepalen. Er dient dan ook te worden aanbevolen om de inhoud van artikel 3, § 8, van het Overdrachtenbesluit, met inbegrip van de thans voorgestelde wijziging ervan, op te nemen in een decreet.

4.2. Om toelichting verzocht, stelde de gemachtigde dat artikel 8 van het ontwerp dat ertoe strekt de kwalificaties vast te stellen waaraan ontwerpers van een stedenbouwkundige studie voor de aanleg of de aanpassing van wooninfrastructuur moeten voldoen rechtsgrond vindt in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ waarin de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering ligt vervat. Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 volstaat evenwel op zichzelf niet en kan enkel in samenhang met een andere bepaling rechtsgrond bieden.

Dit zal alsnog verduidelijkt moeten worden in de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. Het ontwerp strekt ertoe aan meerdere bepalingen ervan terugwerkende kracht te verlenen.

In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, met name ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent, of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen bepalingen in één van de hiervoor opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Gevraagd naar de verantwoording van de terugwerkende kracht die met de artikelen 19 tot 22 van het ontwerp wordt beoogd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Voor het antwoord voor artikel 19, verwijs ik door naar de toelichting die werd gegeven bij de bespreking van artikel 1 bij uw eerste vraag.

In geval van artikel 20 gaat het, wat artikel 9 betreft, slechts om een vereenvoudiging/verduidelijking in de berekening van de GSC die weinig of geen invloed heeft. Bij leegstand, zal in plaats van de huur die de laatste zittende huurder betaalde worden gewerkt met de gemiddelde huur van dat jaar van de SHM in kwestie. Dit houdt een grote administratieve vereenvoudiging in, die bij gebrek aan praktisch hanteerbare alternatieven in de feiten al zo is toegepast. Wat de inwerkingtreding van artikel 10 betreft, gaat het slechts om een verduidelijking om interpretatieproblemen te vermijden. De bepaling heeft geen negatieve impact op de rechten van derden.

Artikel 21 ontwerp BVR: artikel 4 en 5 dienen in werking te treden op dezelfde moment als de inwerkingtreding van het BVR van 13 januari 2012 dat de beheersvergoeding van de VMSW regelt. Concreet gaat het hier over twee technische correcties die geen onmiddellijke impact hebben op de berekening van de beheersvergoeding zelf. Zo brengt artikel 4 slechts een wijziging aan, aan de verrekening

van de te betalen beheersvergoeding met het voorschot op de GSC. Voor meer details verwijs ik hiervoor door naar de artikelsgewijze toelichting in de nota. Voor artikel 5 gaat het slechts om een correctie van de afronding die weinig of geen impact heeft, maar foutief was opgenomen in het besluit.

Artikel 22 laat een technische correctie (afronding naar het eerstvolgende veelvoud van 10 euro in plaats van 100 euro) op het zelfde tijdstip in werking treden als dat het Financieringsbesluit van kracht ging. Deze technische correctie heeft (zeer) beperkte impact op de berekening van de GSC en tast op geen enkele manier verkregen rechten aan.”

Mede gelet op hetgeen *sub* 4.1 betreffende de rechtsgrond is opgemerkt, kan alleszins geen terugwerkende kracht aan artikel 1 van het ontwerp worden verleend.

Wat artikel 12 van het ontwerp betreft dat strekt tot wijziging van artikel 86, derde lid, van het Financieringsbesluit, erkende de gemachtigde dat er wel een zeer beperkte impact³ kan zijn op de berekening van de “GSC” (dit is de gewestelijke sociale correctie die aan huisvestingsmaatschappijen kan worden toegestaan om deze in staat te stellen huurverminderingen toe te kennen: cfr. artikel 72 van de Vlaamse Wooncode) zodat dit mogelijks wel verkregen rechten (van de verhuurder van sociale huurwoningen) naar beneden kan beïnvloeden: de forfaitaire bedragen worden immers afgerond naar een veelvoud van 10 euro in plaats van naar een veelvoud van 100 euro. Als dit toegepast wordt voor verschillende appartementen of woningen kan het bedrag sterk oplopen. De terugwerkende kracht die bij artikel 22 wordt toegekend aan artikel 12 van het ontwerp lijkt aldus op het eerste gezicht betwistbaar.

Voor artikel 5 van het ontwerp dient eenzelfde redenering te worden gemaakt.

De verantwoording die wordt verleend aan de terugwerkende kracht van de overige bepalingen lijkt op het eerste gezicht te kunnen worden aanvaard.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

³ In de memorie van toelichting wordt ook geopperd dat “in beginsel” geen verworven rechten worden aangetast. Dit lijkt te impliceren dat er wel gevallen zijn waar er verworven rechten kunnen worden aangetast.