



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 55.062/3
van 7 maart 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten ter uitvoering van opdracht van de bevoegdheid inzake het voeren van een specifiek grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant aan de Provincie Vlaams-Brabant’

Op 15 januari 2014 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 7 maart 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten ter uitvoering van opdracht van de bevoegdheid inzake het voeren van een specifiek grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant aan de Provincie Vlaams-Brabant’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 maart 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 een aantal besluiten van de Vlaamse Regering aan te passen aan het decreet van 31 januari 2014 ‘betreffende opdracht van de bevoegdheid inzake het voeren van een specifiek grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant aan de Provincie Vlaams-Brabant’ (hierna: het decreet van 31 januari 2014).

2.1. Het decreet van 31 januari 2014 bevat in hoofdzaak de volgende regelingen.

Artikel 3 van het decreet houdt een opdracht van bevoegdheid in aan de provincie Vlaams-Brabant en aan het Vlabinvest apb – dit is het door de provincie Vlaams-Brabant opgerichte ‘Agentschap voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant’, een autonoom provinciebedrijf – voor het voeren van een specifiek grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant. Dat artikel luidt:

“De provincie Vlaams-Brabant en in het bijzonder Vlabinvest apb zijn bevoegd voor het voeren van een specifiek grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant. Ze voeren dat beleid uit, aanvullend op het Vlaamse woonbeleid en in het bijzonder het Vlaamse sociaal woonbeleid.

Die bevoegdheid omvat in het bijzonder:

1° het voeren van een grondbeleid en het realiseren van woonprojecten met een sociaal karakter in de gemeenten van de provincie Vlaams-Brabant;

2° de uitbouw van voorzieningen die noodzakelijk worden geacht om het Vlaamse karakter en een hoogwaardige woonkwaliteit in deze regio te behouden of te bevorderen, inbegrepen het nemen van participaties.

Een woonproject met sociaal karakter als vermeld in het tweede lid, 1°, is een woonproject als bedoeld in artikel 42bis van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode.”

Artikel 7 van het decreet bepaalt dat Vlabinvest apb vanaf 2014 jaarlijks een te indexerende subsidie van 736.000 euro krijgt van het Vlaamse Gewest voor grondverwervingen, participaties en werkingsfinanciering. Bovendien worden aan Vlabinvest apb ook de nodige diensten en personeelsleden door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen ter beschikking gesteld (artikel 8 van het decreet). Daarenboven worden de onroerende goederen, de participaties en alle niet-projectfinancieringsgebonden rechten en verplichtingen van het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (hierna ook: het Investeringsfonds), dit is een Vlaamse openbare instelling van het type A, van rechtswege overgedragen aan Vlabinvest apb.

Het voormelde Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant wordt omgevormd tot het Vlaams Financieringsfonds voor Grond- en

Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (hierna: Financieringsfonds) (zie artikel 10 van het decreet, dat er toe strekt artikel 16 van het decreet van 25 juni 1992 ‘houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992’ te vervangen). Aan dat Financieringsfonds wordt door het Vlaamse Gewest vanaf 2014 een te indexerende jaarlijkse en forfaitaire dotatie van 3.833.000 euro toegekend (artikel 12, 2°, van het decreet, dat er toe strekt artikel 18, 1°, van het decreet van 25 juni 1992 te vervangen). De opdrachten van het Financieringsfonds zijn te situeren in de realisatie van het grond- en woonbeleid in Vlaams-Brabant en zijn als volgt bepaald (artikel 13 van het decreet, dat er toe strekt artikel 19 van het decreet van 25 juni 1992 te vervangen):

- het toestaan tot een bepaald plafond¹ van renteloze leningen aan Vlabinvest apb, die door Vlabinvest apb uitsluitend mogen worden aangewend voor de realisatie van “zijn opdracht als vermeld in artikel 3 van het besluit van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 22 oktober 2013”², hetzij door het toestaan van leningen aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, sociale huisvestingmaatschappijen, gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingverbanden, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, het Vlaams Woningfonds of de provincie Vlaams-Brabant, hetzij door de financiering van haar eigen bouwverrichtingen;
- het als subsidie aan Vlabinvest apb uitkeren van de interesten die verschuldigd zijn ingevolge leningen die voor 1 januari 2014 werden verstrekt door het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant.

Met het oog op een beleidsmatige afstemming van het woonbeleid wordt voorzien in de mogelijkheid van beleidsoverleg tussen het Vlaamse Gewest en de provincie Vlaams-Brabant (artikel 9 van het decreet).

2.2. Naast een aantal slotbepalingen (hoofdstuk 14, artikelen 26 tot 28) bevat het ontwerp wijzigingen van de volgende besluiten:

- het besluit van 30 juni 2006 ‘tot gedeeltelijke operationalisering van het beleidsdomein ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed en houdende aanpassingen van de regelgeving inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid’ (hoofdstuk 1, artikel 1);
- het besluit 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’ (hoofdstuk 2, artikelen 2 tot 5);

¹ Dat plafond voor het jaarlijks leningsvolume is bepaald in artikel 19, vierde lid, van het decreet van 25 juni 1992.

² In artikel 3 van het besluit van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 22 oktober 2013 – dat niet blijkt te zijn bekendgemaakt, maar door de gemachtigde aan de afdeling Wetgeving is bezorgd – wordt Vlabinvest apb belast met de volgende taken van provinciaal belang:

“- het grondbeleid en de realisatie van woonprojecten met een sociaal karakter in gemeenten van de provincie Vlaams-Brabant;

- de uitbouw van voorzieningen die noodzakelijk worden geacht om het Vlaams karakter en een hoogwaardige woonkwaliteit in deze regio te behouden of te bevorderen, inbegrepen het nemen van participaties”.

- het besluit van 29 juni 2007 ‘houdende de voorwaarden betreffende sociale leningen met Gewestwaarborg voor het bouwen, kopen, verbouwen of behouden van woningen’ (hoofdstuk 3, artikel 6);
- het besluit van 12 oktober 2007 ‘tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode’ (hoofdstuk 4, artikel 7);
- het besluit van 13 juni 2008 ‘betreffende de verzekering gewaarborgd wonen’ (hoofdstuk 5, artikel 8);
- het besluit van 13 juli 2009 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ (hoofdstuk 6, artikel 9);
- het besluit van 10 november 2011 ‘tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets’ (hoofdstuk 7, artikelen 10 tot 13);
- het besluit van 13 januari 2012 ‘tot vaststelling van nadere regels voor de bijdragen van de sociale woonactoren en de private actoren in de financiering van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen’ (hoofdstuk 8, artikel 14);
- het besluit van 2 maart 2012 ‘tot bepaling van de nadere regeling met betrekking tot het Rollend Grondfonds’ (hoofdstuk 9, artikel 15);
- het besluit van 4 mei 2012 ‘tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders’ (hoofdstuk 10, artikel 16);
- het Financieringsbesluit van 21 december 2012 (hoofdstuk 11, artikelen 17 tot 23);
- het besluit van 13 september 2013 ‘houdende de voorwaarden waaronder de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds bijzondere sociale leningen aan particulieren kunnen toestaan’ (hoofdstuk 12, artikel 24);
- het besluit van 25 oktober 2013 ‘houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van woonprojecten’ (hoofdstuk 13, artikel 25).

3. Wat de rechtsgrond van het te nemen besluit betreft, kan het volgende worden opgemerkt.

3.1. De gemachtigde lichtte het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering als volgt toe:

“Naast de noodzakelijke decreetswijzigingen ten gevolge van de opdracht van de bevoegdheid die betrekking heeft op de specifieke doelstelling van Vlabinvest naar de Provincie Vlaams-Brabant, zijn er uiteraard ook een hele reeks besluiten van de Vlaamse Regering die dienen te worden aangepast of opgeheven.

In een aantal gevallen gaat het om een loutere vervanging van de verwijzing naar ‘Vlabinvest’ door een verwijzing naar het nieuwe ‘Vlabinvest apb’ of een toevoeging van een verwijzing naar ‘Vlabinvest apb’, gelet op de beslissing van de Provincieraad van de

Provincie Vlaams-Brabant van 22 oktober 2013 tot oprichting van Vlabinvest apb als agentschap voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant waarin de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor deze opdracht zal ondergebracht worden en waardoor de gewijzigde besluiten op overeenstemmende wijze van toepassing blijven op Vlabinvest apb, als op het actuele Vlabinvest.

In een aantal andere gevallen betreft het de opheffing van passages met betrekking tot het actuele Vlabinvest aangezien de opdracht ter zake wordt toegewezen aan de provincie Vlaams-Brabant.

Gelet op het bovenstaande kunnen we concluderen dat het Witboek en het decreet van (...) betreffende opdracht van de bevoegdheid inzake het voeren van een specifieke grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant aan de Provincie Vlaams-Brabant de effectieve grondslag van het voorliggend besluit bevatten. Ik krijg dan ook het advies om de aanhef van het voorliggende besluit sterk in te korten door het schrappen van de overbodig vermelde decreten. Samengevat zal de aanhef er na de aanpassingen als volgt uitzien:

‘Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;

Gelet op het decreet van (...) betreffende opdracht van de bevoegdheid inzake het voeren van een specifiek grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant aan de Provincie Vlaams-Brabant;

Gelet op (vermelding van alle besluiten die gewijzigd worden);

Overwegende het Witboek Interne Staatshervorming, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2011;’.”

3.2.1. In zoverre de voorgelegde wijzigingsbepalingen louter technische aanpassingen betreffen die voortvloeien uit het decreet van 31 januari 2014, kan ervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met de relevante bepalingen van het voormelde decreet.

3.2.2. Diezelfde rechtsgrond volstaat echter niet voor de bepalingen van het ontwerp die ook een inhoudelijke draagwijdte hebben, namelijk de artikelen 5, 7, 20 en 24.

De artikelen 5 en 7 strekken tot het bepalen van voorrangsregels voor de overdracht van woningen en kavels en voor de verhuring van woningen die niet gefinancierd zijn met middelen van het Investeringsfonds of van Vlabinvest apb.

Artikel 20 strekt ertoe te bepalen wat dient te gebeuren met de subsidie voor de aanleg van wooninfrastructuur als de kandidaat-koper of de kandidaat-erfpachtnemer van een koopwoning of een kavel die gefinancierd is met middelen van het Investeringsfonds of Vlabinvest apb niet voldoet aan de inkomensvoorwaarden.

Artikel 24 strekt ertoe te bepalen dat de kredietgever (de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen of het Vlaams Woningfonds) met eigen middelen aan kandidaat-erfpachtnemers van een perceel in een woonproject dat geheel of gedeeltelijk gefinancierd wordt met middelen van het Investeringsfonds of Vlabinvest apb onder bepaalde voorwaarden een hypothecaire lening kan toestaan om op dat perceel een woning te bouwen.

Aan de gemachtigde is gevraagd welke decretale bepalingen voor de voormelde artikelen rechtsgrond kunnen bieden. Het antwoord van de gemachtigde luidt:

“Artikel 5

Artikel 5 van het ontwerp voegt artikel 2/2 in in het Overdrachtenbesluit. Het betreft de Vlabinvestvoorrang “maatschappelijke, economische of socio-culturele binding met werkgebied van Vlabinvest” voor sociale koopwoningen en sociale kavels die deel uitmaken van een woonproject gedeeltelijk gefinancierd met Vlabinvestmiddelen en die zelf niet gefinancierd zijn door Vlabinvest of Vlabinvest apb.

Rechtsgrond: art. 34, § 3, eerste lid, 2^o , juncto art. 42 van de Vlaamse Wooncode (decreet van 15 juli 1997).

Artikel 7

Artikel 7 van het ontwerp voegt twee leden toe aan artikel 17 van het Kaderbesluit Sociale Huur. Het betreft de Vlabinvestvoorrang “maatschappelijke, economische of socio-culturele binding met werkgebied van Vlabinvest” voor sociale huurwoningen die deel uitmaken van een woonproject gedeeltelijk gefinancierd met Vlabinvestmiddelen en die zelf niet gefinancierd zijn door Vlabinvest of Vlabinvest apb).

Rechtsgrond: art. 95, § 1, vijfde lid, van de Vlaamse Wooncode (decreet van 15 juli 1997).

Artikel 20

Artikel 20 van het ontwerp voegt twee leden toe aan artikel 19 van het Financieringsbesluit. Het betreft de verrekening van het bedrag van de tenlasteneming of het bedrag van de forfaitaire subsidie voor de aanleg of aanpassing van wooninfrastructuur in de verkoopprijs van de woning of kavel of in de erfpachtcanon.

Rechtsgrond: art. 64 van de Vlaamse Wooncode (decreet van 15 juli 1997) in samenhang met de algemene delegatiebevoegdheid van de Vlaamse Regering.

Artikel 24

Artikel 24 van het ontwerp voegt artikel 2/1 in in het besluit van 13 september 2013. Het betreft de toekenning van een hypothecaire lening aan een kandidaat-erfpachtnemer om op een perceel, in een woonproject dat gefinancierd wordt met middelen van het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, een woning te bouwen.

Rechtsgrond: art. 79 van de Vlaamse Wooncode (decreet van 15 juli 1997).”

Voor de artikelen 5, 7 en 24 van het ontwerp kan in de vermelde artikelen van de Vlaamse Wooncode inderdaad rechtsgrond worden gevonden, namelijk in de artikelen 34, § 3, eerste lid, 2^o , 42, eerste lid, 79 en 95, § 1, vijfde lid. Voor artikel 20 van het ontwerp kan worden aangenomen dat de rechtsgrond te vinden is in artikel 20 van het bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 64 van de Vlaamse Wooncode.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Artikelen 5 en 7

5. Luidens het ontworpen artikel 2/2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 (artikel 5 van het ontwerp) en het ontworpen artikel 17, tweede en derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 (artikel 7 van het ontwerp) dient eerst toepassing te worden gemaakt van “de voorrang, vermeld in het besluit van de Provincieraad van Vlaams-Brabant betreffende de werking en het beheer van het Agentschap voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, voor de woonbehoeftige particuliere personen die een sterke maatschappelijke, economische of socio-culturele binding hebben met het werkgebied van Vlabinvest apb”.

De gemachtigde bezorgde de Raad van State een besluit van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 25 februari 2014 waarbij goedkeuring is verleend aan het ‘[p]rovinciaal reglement betreffende de werking en het beheer van het Agentschap voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant – Vlabinvest APB, [de] werkwijze van het beoordelingscomité en de samenstelling en werkwijze van het beroepscomité van Vlabinvest APB’ (hierna: provinciaal reglement).

Artikel 2, van dat provinciaal reglement bepaalt het volgende:

“§ 1. De woningen en de kavels binnen een woonproject met sociaal karakter die gefinancierd zijn met middelen van het Investeringsfonds of van Vlabinvest APB, worden door het directiecomité van Vlabinvest APB beschikbaar gesteld voor verhuring, erfpacht of verkoop, na beoordeling van de kandidaat-huurders, -erfpachtnemers of -kopers, door het beoordelingscomité, vermeld in artikel 5.

De woningen en de kavels binnen een woonproject met sociaal karakter die niet gefinancierd zijn met middelen van het Investeringsfonds of van Vlabinvest APB, worden door de initiatiefnemer beschikbaar gesteld voor verhuring, erfpacht of verkoop, na beoordeling van de kandidaat-huurders, -erfpachtnemers of -kopers, door het beoordelingscomité, vermeld in artikel 5.

§ 2. Voor de beschikbaarstelling van woningen of kavels binnen het woonproject met sociaal karakter, vermeld in paragraaf 1, eerste en tweede lid, geldt in elke fase van het project een absolute voorrang voor de kandidaat-huurders, -erfpachtnemers of -kopers, die een sterke maatschappelijke, economische of socio-culturele binding hebben met het werkgebied.”³

³ Doordat zowel in het ontworpen artikel 2/2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 als in het ontworpen artikel 17, tweede en derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 wordt bepaald dat eerst toepassing dient te worden gemaakt van de voorrangsregeling opgenomen in het provinciaal reglement, dient de Raad van State ook deze voorrangsregeling in zijn beoordeling te betrekken.

Luidens het ontworpen artikel 2/2, tweede lid, van het besluit van 29 september 2006 en het ontworpen artikel 17, derde lid, van het besluit van 12 oktober 2007 dient “[h]et beoordelingscomité van Vlabinvest apb (...) [te beoordelen] of de voorrangsregeling op basis van een sterke binding met het werkgebied van Vlabinvest apb[,] van toepassing is”.

Op de vraag op grond van welke elementen het beoordelingscomité van Vlabinvest apb dient te oordelen of een kandidaat al of niet een sterke maatschappelijke, economische of socio-culturele binding met het werkgebied heeft, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Elementen die sterk meespelen zijn onder andere:

- Lang in het werkgebied wonen.
- In het werkgebied tewerkgesteld zijn.
- In het werkgebied je schooldiploma hebben behaald of wanneer de kinderen in het werkgebied naar school gaan.
- ...”.

6.1. Wat de vraag betreft of de voorliggende regeling verenigbaar is met het recht van de Europese Unie, kan worden verwezen naar hetgeen het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft vooropgesteld in het arrest van 8 mei 2013 in de zaken C-197/11 en C-203/11.⁴ In dat arrest oordeelde het Hof van Justitie, na te hebben vastgesteld dat de aangevochten bepalingen van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ beperkingen van een aantal door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) gewaarborgde fundamentele vrijheden vormen, immers als volgt over de mogelijke rechtvaardiging van het recht op “wonen in eigen streek”:

“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.

⁴ HvJ 8 mei 2013, C-197/11 en C-203/11, *Libert e.a.* Zie ook GwH 7 november 2013, nr. 144/2013.

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/Spaanje, 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 hoofdingen 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.”

6.2. In verband met de voorliggende regeling moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat niet geëxpliciteerd is wat het precieze doel ervan is, hetgeen het onderzoek van de legitimiteit ervan ernstig bemoeilijkt.

In zoverre echter ook hier het doel zou zijn tegemoet te komen aan de woonbehoeften van de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking (zie punt 50 van het arrest), blijkt uit het geciteerde arrest (zie de punten 51 tot 53 van het arrest) dat verantwoord kan worden dat een dergelijke regeling, die afbreuk doet aan door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden, een dwingende reden van algemeen belang vormt, voor zover ze noodzakelijk is en daarvoor ook geschikt is. De kritiek in het arrest dat geen van de bekritiseerde voorwaarden (zie punt 53 van het arrest) rechtstreeks verband houdt met de socio-economische aspecten van het door de Vlaamse Regering aangevoerde doel om de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking op de vastgoedmarkt te beschermen en dat hieraan ook kan worden voldaan door andere personen die over voldoende middelen beschikken en de voorwaarden aldus verder gaan dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken (zie punt 54 van het arrest), is in dit geval niet relevant. De ontworpen regeling is namelijk te situeren in een regeling van sociale huisvesting waarbij personen die over voldoende middelen beschikken automatisch zijn uitgesloten.⁵ Ingeval de steller van het ontwerp de vereiste verantwoording kan bieden, blijft echter nog de vraag of de in het provinciaal reglement bepaalde voorwaarden pertinent en evenredig zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk is, om het door hem vooropgestelde doel te bereiken.

Het doel van de regeling is echter niet eenduidig te bepalen. De regeling is immers zo geconcipieerd dat de sterke (maatschappelijke, economische of socio-culturele) binding met

⁵ Zie inzonderheid artikel 3, §§ 1, eerste lid, 2, en 2, van het provinciaal reglement, waarin inkomensvoorwaarden zijn opgenomen.

het werkgebied⁶ wordt geprioriteerd, terwijl pas in tweede instantie de inkomensgerelateerde criteria aan bod komen. Er kan bijgevolg niet worden vooropgesteld dat het gaat om een regeling die uitsluitend erop gericht is de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking op de vastgoedmarkt te beschermen. Het is niet meteen duidelijk hoe deze geprioriteerde beperking in overeenstemming te brengen valt met het recht van de Europese Unie.

Doch zelfs indien zou kunnen worden verantwoord dat ook deze beperking een dwingende reden van algemeen belang vormt, is er nog de vaststelling dat de criteria ter beoordeling van de binding met het werkgebied niet zijn bepaald, zodat geenszins objectieve criteria voorhanden zijn die niet-discriminerend en vooraf kenbaar zijn en die een grens kunnen stellen aan de wijze van uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van het beoordelingscomité van Vlabinvest apb.

Daargelaten de vraag of het nader uitwerken van de regeling bij provinciaal reglement juridisch aanvaardbaar is en of de beoordeling van de binding met het werkgebied kan worden toevertrouwd aan het beoordelingscomité van Vlabinvest apb, luidt het besluit dat de regeling zoals ze voorligt een niet-gerechtvaardigde belemmering vormt voor het recht van vrij verkeer en verblijf.

Artikel 20

7. Artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’, die van toepassing is op de Vlaamse Gemeenschap krachtens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, luidt:

“Tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden de begunstigde :

- 1° die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend;
- 2° die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend;
- 3° die de in artikel 12 bedoelde controle verhindert.

Blijft de begunstigde van de subsidie in gebreke de in artikel 11 bedoelde verantwoording te verstrekken, dan is hij gehouden tot terugbetaling ten belope van het deel dat niet werd verantwoord.”

Om niet de indruk te wekken van deze regeling af te wijken, zou in het ontworpen artikel 19, derde lid, van het besluit van 21 december 2012 moeten worden geschreven: “... betaalt overeenkomstig artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof het bedrag ... terug ...”.

⁶ Uit artikel 1, 18, van het provinciaal reglement blijkt dat het werkgebied alle gemeenten in het arrondissement Halle-Vilvoorde en de gemeenten Bertem, Huldenberg, Kortenberg en Tervuren omvat.

Artikel 24

8. Vermits de rechtsgrond voor artikel 24 van het ontwerp wordt gezocht in artikel 79 van de Vlaamse Wooncode, zou, zoals in artikel 2 van het besluit van 13 september 2013, ook in het nieuw in te voegen artikel 2/1 moeten worden aangegeven dat het om een bijzondere sociale lening voor “woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden” gaat.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT