



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.736/3
van 23 oktober 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een bestaande woning of bij het realiseren van een nieuwe woning’

Op 16 oktober 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een bestaande woning of bij het realiseren van een nieuwe woning’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 oktober 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 oktober 2014.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“het rekening houdend met het niet toereikend zijn van de budgettaire ruimte in het begrotingsjaar 2015 en de termijn van behandeling en betaling noodzakelijk is de renovatiepremieregeling op zo kort mogelijke termijn te wijzigen. De snelle opheffing van de subsidieregeling is noodzakelijk om het aantal tegemoetkomingen dat via de huidige modaliteiten zal uitbetaald worden, te minimaliseren in 2015.”

*

2. 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

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 ‘tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een bestaande woning of bij het realiseren van een nieuwe woning’ op te heffen met ingang van 1 november 2014, dit is de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikelen 1 en 3).

Voor de aanvragen voor het verkrijgen van een tegemoetkoming die worden ontvangen vóór 1 november 2014, blijft het op te heffen besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 gelden zoals dat van kracht was vóór de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikel 2).

3.2. In de adviesaanvraag valt te lezen dat de Vlaamse Regering, teneinde “de renovatiepremie in zijn huidige vorm te kunnen behouden”, ervoor heeft geopteerd om “enkel de wijze waarop het financieel voordeel wordt verleend te wijzigen. Voor het overige zal de regeling van de renovatiepremie ongewijzigd overgenomen worden.”

Hoewel, wat de toekomst betreft, voor de zogenaamde fiscalisering¹ van de renovatiepremie de decretale basis nog ontbreekt, is de afdeling Wetgeving van de Raad van

¹ Bij fiscalisering wordt het voordeel niet, zoals in de huidige regeling, onder de vorm van een premie uitbetaald binnen zeven maanden nadat de aanvraag volledig is verklaard, maar wordt het verrekend via de personenbelasting en gespreid over drie jaar. Concreet betekent dit dat wie zijn volledige aanvraag vóór 1 november 2014 aan de bevoegde dienst heeft bezorgd, uiterlijk tegen 1 juni 2015 over het premiebedrag kan beschikken. Wie daar niet in slaagt, zal heel wat langer op het voordeel moeten wachten. Dat komt niet enkel door de spreiding ervan over drie

State er in zijn advies vanuit gegaan dat de aangekondigde regeling er inderdaad komt en dat de renovatiepremie, behoudens de wijze waarop het financieel voordeel wordt verleend (dit is de wijze van uitbetaling of toekenning), in zijn huidige vorm wordt behouden, dat wil zeggen met inbegrip van “alle voorwaarden en modaliteiten” en dus ook van de toekenningsvoorwaarden ervan. Mocht dat niet het geval zijn, geldt hetgeen *sub* 6.1 tot 6.3 wordt opgemerkt des te meer.

De Raad van State benadrukt dat, behoudens toekomstige wetgeving waaraan terugwerkende kracht wordt toegekend, de opheffing vanaf 1 november 2014 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 met zich meebrengt dat er vanaf die datum geen renovatiepremie meer wordt toegekend voor uitgaven met betrekking tot facturen opgesteld na 1 november 2014 (bijvoorbeeld omdat de werken wat vertraging hebben opgelopen), ook al werden de werken waarop die facturen betrekking hebben geheel of gedeeltelijk verricht vóór 1 november 2014, of werden voor de uitvoering ervan reeds contractuele verbintenissen aangegaan vóór diezelfde datum.

4. Voor het te nemen besluit kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 81 en 83 van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’.

VORMVEREISTEN

5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het advies van de Vlaamse Woonraad van 13 oktober 2014 door een beslissing van de Vlaamse Regering alsnog wijzigingen zou ondergaan, moeten die wijzigingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, nog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

6.1. De rechtszekerheid is een grondbeginsel van een democratische samenleving. Dat beginsel houdt onder meer in dat de de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een handeling kan voorzien op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld. Toegepast op regelingen waarbij financiële middelen worden toegekend, de voorwaarden voor het verkrijgen van de subsidie, de tegemoetkoming of de premie worden bepaald, de hoogte ervan wordt vastgesteld of de wijze van uitbetaling ervan substantieel wordt herzien, betekent dit dat de begunstigden of diegenen die aanspraak kunnen maken op die tegemoetkoming er normaal moeten kunnen van uitgaan dat, als zij zich richten naar die regelingen, zij daarvoor ook op de in het vooruitzicht gestelde financiële middelen aanspraak kunnen maken.

Weliswaar kan de regelgever in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid zulke regelingen voor de toekomst wijzigen. In beginsel kan hij dus ook, omwille van prangende budgettaire redenen, voor het lopende begrotingsjaar wijzigingen aanbrengen aan de betrokken

regelgeving, doch met dien verstande dat verkregen rechten of rechtmatig gewekte verwachtingen niet op onredelijke of onevenredige wijze mogen worden aangetast en dat bij het nemen van de wijzigingsbepaling het grondwettelijk beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie in acht moet worden genomen. Daarbij dient er rekening mee te worden gehouden dat degenen die door de minder gunstige regeling worden getroffen, vertrouwend op de verwachtingen zoals gewekt met het op te heffen besluit, bepaalde verbintenissen op zich kunnen hebben genomen, bijvoorbeeld door reeds aannemingsovereenkomsten te sluiten of bestellingen voor materialen te plaatsen. Door het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 met ingang van 1 november 2014 op te heffen, kan de ontworpen regeling voor die categorie van rechtsonderhorigen op gespannen voet staan met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

6.2. Er dient in dit geval immers te worden opgemerkt dat de overgangsregeling waarin met het ontwerpbesluit wordt voorzien, uiterst beperkt is in de tijd, aangezien enkel voor de aanvragen voor het verkrijgen van een tegemoetkoming die worden ontvangen vóór 1 november 2014 nog een beroep zal kunnen worden gedaan op de tegemoetkoming bedoeld in de bestaande regeling. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat uit artikel 6, § 1, van het op te heffen besluit voortvloeit dat de aanvraag tot het verkrijgen van de tegemoetkoming pas kan worden ingediend *na* de uitvoering van de werkzaamheden vermeld in artikel 5, § 1, van datzelfde besluit en dat die aanvraag onder meer een afschrift van de facturen voor de betrokken uitgevoerde werkzaamheden dient te bevatten.

Zonder dat de Raad van State binnen de termijn waarin hij om advies is verzocht alle (categorieën van) gevallen in kaart kan brengen, dient te worden vastgesteld dat alvast voor werken die op 1 november 2014 nog *in* uitvoering zijn of voor werken die op die datum nog niet werden aangevat maar waarvoor de rechtzoekende – zelfs ruim vóór 1 november 2014 – reeds verbintenissen voor de uitvoering ervan heeft aangegaan, (minstens²) het huidige uitbetalingsmechanisme (uitbetaling van de premie in één keer) niet langer geldt. Nochtans is en mocht die rechtzoekende daarvan uitgaan op het ogenblik dat hij zich tot het uitvoeren van de werken verbond, daartoe opdracht verleende en, derhalve, met de daaruit voortvloeiende financiële engagementen heeft ingestemd, aldus vertrouwend op de steun die hij krachtens het op te heffen besluit kon verwachten.

Door de ontworpen regeling die reeds ingaat op 1 november 2014 en de uiterst beperkte overgangsregeling waarin met het ontwerpbesluit wordt voorzien, dreigen alvast de rechtzoekenden die reeds min of meer geruime tijd vóór 1 november 2014 dergelijke verbintenissen hebben aangegaan, maar er vóór 1 november 2014 (om redenen waarop zij gebeurlijk geen impact hebben) niet in slagen te voldoen aan de vereisten zoals vervat in artikel 6, § 1, van het besluit van 2 maart 2007, in hun rechtmatig vertrouwen te worden verschalkt.

6.3. Door in artikel 2 van het ontwerp in een overgangsmaatregel te voorzien wordt – terecht – gepoogd de rechtszekerheid te bewaren, waarbij ernaar wordt gestreefd te voldoen aan

² Dat wil zeggen ervan uitgaande – zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, doet – dat binnen afzienbare tijd een nieuwe regeling wordt uitgewerkt die ertoe strekt enkel de uitbetalingsmodaliteiten te wijzigen en waarbij “voor het overige, (...) alle voorwaarden en modaliteiten behouden [blijven]”.

de rechtmatige verwachtingen van diegenen die door de maatregel worden getroffen, rekening houdend met de noodzaak een einde te maken – minstens tijdelijk – aan de betrokken regeling van financiële tegemoetkoming, gelet op de precaire budgettaire situatie.

In arrest 63/2013 van 8 mei 2013 heeft het Grondwettelijk Hof in een zaak waarbij in een overgangsregeling was voorzien naar aanleiding van het beëindigen van een fiscaal voordeel met onmiddellijke ingang, geoordeeld dat bij het uitwerken van een dergelijke maatregel in beginsel het ogenblik van het sluiten van het contract het tijdstip is dat in aanmerking dient te worden genomen om te bepalen of de begunstigde van een voordeel een rechtmatige verwachting heeft kunnen stellen in het verkrijgen ervan. Het Grondwettelijk Hof oordeelde het volgende:

“B.7. Het is het ogenblik van het sluiten van het contract dat in aanmerking dient te worden genomen om te bepalen of de belastingplichtige een rechtmatige verwachting heeft kunnen stellen in het verkrijgen van een belastingvermindering voor de krachtens dat contract uitgevoerde werkzaamheden of voor de verwerving van de woning die het voorwerp uitmaakt van dat contract.

Door als criterium van onderscheid de datum in aanmerking te nemen waarop het certificaat wordt verkregen, maakt de wetgever het mogelijk dat categorieën van belastingplichtigen die op alle vlakken vergelijkbaar zijn, verschillend worden behandeld wegens, in voorkomend geval, gebeurtenissen die buiten hen liggen, zoals vertragingen op de bouwplaats die te wijten zijn aan de aannemer of aan een geval van overmacht, of wegens omstandigheden die zonder weerslag waren op de opening van het recht op een belastingvermindering krachtens artikel 145/24, § 2, van het WIB 1992, zoals de omvang van de uit te voeren werkzaamheden.

B.8.1. Dat verschil in behandeling doet een overdreven last wegen op de belastingplichtigen die van de overgangsregeling zijn uitgesloten hoewel zij hun aannemingsovereenkomst vóór de bekendmaking van de bestreden wet hebben gesloten. Terwijl het volledige voordeel van de belastingvermindering wordt behouden ten voordele van de personen die de overgangsmaatregel genieten, moeten die belastingplichtigen immers volledig afzien van de belastingvermindering waarop zij aanspraak konden maken en waarop zij zich rechtmatig hebben kunnen baseren bij de berekening van de financiering van de aankoop die zij hebben verricht of van de werkzaamheden die zij hebben besteld en die slechts kunnen worden gewijzigd met aanzienlijke meerkosten.

Daaruit vloeit voort dat de gevolgen van artikel 51 van de bestreden wet onevenredig zijn, doordat de afschaffing van het fiscaal voordeel niet voorzienbaar was voor diegenen op wie zij van toepassing is, zodat zij hun handelen daar niet op konden afstemmen, terwijl dat element een bepalende rol heeft kunnen spelen in het sluiten van de verkoop- of aannemingsovereenkomst die hen voortaan bindt.”

Rekening houdende met de datum waarop dit advies wordt verstrekt, is de gehanteerde uiterste datum (de aanvragen die worden ontvangen vóór 1 november 2014: artikel 2 van het ontwerp) niet aanvaardbaar in het licht van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Deze datum, gelezen in samenhang met het daarbij gehanteerde criterium dat niet de datum van het sluiten van de overeenkomst bepalend is maar de datum van de ontvangst van de aanvraag zoals bedoeld in artikel 6, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007, hetgeen impliceert dat de werken waarvoor om een tegemoetkoming wordt verzocht ook (volledig) zijn uitgevoerd én gefactureerd, is in het licht van het rechtszekerheids- en

vertrouwensbeginsel disproportioneel vroeg.³ Het te nemen besluit is nog niet bekendgemaakt en er resten de rechtzoekende, rekening houdende met de datum waarop dit advies wordt verstrekt, in het beste geval amper enkele dagen om aan alle in artikel 6, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 bepaalde voorwaarden te voldoen, hetgeen zo niet onmogelijk, dan toch in ieder geval disproportioneel moeilijk is. De gevallen waarin de werken nog niet zijn aangevat of voltooid, ook al zijn voor die werken reeds sedert min of meer geruime tijd concrete verbintenissen aangegaan, komen niet langer in aanmerking voor de huidige regeling, hetgeen op buitensporige wijze afbreuk doet aan de rechtmatige verwachtingen van sommige rechthebbenden of begunstigden. Deze verwachting doorkruisen kan voor sommige personen tot aanzienlijke financiële problemen leiden.

De conclusie is dat de ontworpen overgangsregeling fundamenteel moet worden herzien, rekening houdend met de zo-even geschetste beginselen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

³ Zie ook het advies van de Vlaamse Woonraad.