



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.258/3
van 28 oktober 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een bestaande woning of bij de realisatie van een nieuwe woning’

Op 2 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een bestaande woning of bij de realisatie van een nieuwe woning’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 oktober 2015.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de renovatiepremie die bij het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2014 ‘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’ met ingang van 1 december 2014 werd afgeschaft, in een gewijzigde vorm opnieuw in te voeren.

Daartoe worden zowel de voorwaarden bepaald waaraan de bewoner die de aanvraag indient moet voldoen, als de voorwaarden voor de premiewoning en de in aanmerking te nemen werkzaamheden (artikelen 2 tot 5 van het ontwerp). De werkzaamheden moeten betrekking hebben op één of meer van vier in het ontwerp opgesomde categorieën (de karkas van de woning, het dak, het buitenschrijnwerk en de technische installaties) (artikel 5, tweede lid).

Tevens wordt de procedure voor de aanvraag van de tegemoetkoming en de afhandeling ervan geregeld, evenals het beroep tegen de beslissingen van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Wonen-Vlaanderen (hierna: het agentschap), en wordt bepaald hoe de tegemoetkoming wordt berekend (artikelen 6 tot 8). In een periode van tien jaar kunnen maximaal twee aanvragen worden ingediend. Elke categorie van werken kan slechts eenmaal worden aangevraagd. De tweede aanvraag kan op zijn vroegst na één jaar en moet uiterlijk twee jaar na de eerste aanvraag worden ingediend. De bewoner kan per aanvraag maximaal twee categorieën van werken aanvragen; de verhuurder kan per aanvraag maximaal vier categorieën van werken aanvragen (artikel 6, § 1, tweede en derde lid). De tegemoetkoming bedraagt maximaal 2.500 euro per categorie van werkzaamheden voor de aanvragers voor wie het bedrag van de tegemoetkoming wordt vastgesteld op 20% van de kostprijs en maximaal 3.333 euro per categorie van werkzaamheden voor de aanvragers voor wie het bedrag van de tegemoetkoming wordt vastgesteld op 30% van de kostprijs. De totale tegemoetkoming die wordt uitbetaald aan een aanvrager kan nooit meer bedragen dan 10.000 euro (artikel 8, § 1).

Het agentschap wordt belast met de controle op de voorwaarden bepaald in het te nemen besluit en met de terugvordering van onterecht uitbetaalde tegemoetkomingen (artikel 10).

Ten slotte wordt artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 1992 ‘houdende instelling van een aanpassingspremie en verbeteringspremie voor woningen’ aangepast aan het te nemen besluit (artikel 11).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 81 en 83 van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna de Vlaamse Wooncode).

VORMVEREISTEN

4. Wanneer de verhuurder die de aanvraag tot tegemoetkoming heeft ingediend, een huurovereenkomst heeft gesloten met een sociaal verhuurkantoor, wordt de tegemoetkoming waarin het te nemen besluit voorziet, uitbetaald aan het sociaal verhuurkantoor dat de uitvoering van de werkzaamheden op zich heeft genomen (artikel 7, zesde lid, van het ontwerp).

Gevraagd of, gelet hierop, het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna VWEU), heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Op grond van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn de staatssteunregels alleen van toepassing indien de ontvanger van de steun een ‘onderneming’ is. Begunstigden van de tegemoetkoming in de zin van het ontwerpbesluit zijn particuliere bewoners of verhuurders, geen ondernemingen. Het staatssteunrecht is dus niet van toepassing.”

Die redenering kan niet worden gevolgd. Ofschoon de tegemoetkoming wordt aangevraagd door de verhuurder die een verhuurovereenkomst heeft gesloten met een sociaal verhuurkantoor, blijkt uit het voormelde artikel 7, zesde lid, van het ontwerp dat de tegemoetkoming wordt uitbetaald aan het sociaal verhuurkantoor dat de uitvoering van de werken op zich heeft genomen. De steun dient ter financiering van de werkzaamheden die voor rekening van het sociaal verhuurkantoor zijn uitgevoerd.¹ Bijgevolg kan het sociaal verhuurkantoor, minstens onrechtstreeks, als begunstigde van de tegemoetkoming worden beschouwd. Derhalve kan wel degelijk sprake zijn van een steunmaatregel in de zin van de artikelen 107 tot 109 van het VWEU.

De stellers van het ontwerp dienen dan ook na te gaan of het ontwerp alsnog moet worden aangemeld bij de Europese Commissie, dan wel of het is vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding.

Zo bepaalt artikel 3 van besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’ dat staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan de in dat besluit vastgestelde voorwaarden voldoet, met de interne markt verenigbaar is en vrijgesteld is van de verplichting tot voorafgaande aanmelding. Luidens artikel 2, lid 1, c), van het voormelde besluit behoort compensatie ten behoeve van het verrichten van diensten van algemeen economisch belang waarmee wordt voldaan aan sociale behoeften wat betreft onder meer sociale huisvesting en de zorg voor en sociale inclusie van kwetsbare groepen, tot de categorieën van staatssteun die onder de toepassing van dat besluit vallen. De tegemoetkomingen die worden uitbetaald aan sociale verhuurkantoren zouden op grond hiervan kunnen zijn vrijgesteld van de verplichting tot aanmelding.

¹ De facturen kunnen zowel op naam van de verhuurder als op naam van het sociaal verhuurkantoor worden uitgereikt (artikel 8, § 1, eerste lid, 1°, van het ontwerp).

Opdat het ontwerp zou zijn vrijgesteld van aanmelding is evenwel vereist dat voldaan is aan alle voorwaarden die zijn bepaald in de artikelen 4 tot 6 van het besluit 2012/21/EU van de Commissie. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of dit het geval is.

Het is raadzaam dat de stellers van het ontwerp contact opnemen met de diensten van de Europese Commissie om uitsluitsel te verkrijgen over de vraag of besluit 2012/21/EU van de Commissie van toepassing is en of is voldaan aan de in dat besluit vermelde voorwaarden dan wel of aanmelding toch vereist is. Dit is belangrijk om de sanctie te vermijden in geval van een onterechte niet-aanmelding, namelijk dat de steun *per se* nietig is, zelfs indien ze verenigbaar verklaard zou kunnen worden met het Unierecht als ze correct werd aangemeld.

ALGEMENE OPMERKING

5.1. Bij gebrek aan andersluidende bepaling treedt het te nemen besluit in werking de tiende dag na de bekendmaking ervan (artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’). Er wordt niet in een overgangsregeling voorzien voor verbintenissen aangegaan of werkzaamheden uitgevoerd vóór de inwerkingtreding van het te nemen besluit.

In antwoord op de bemerkingen van de Vlaamse Woonraad dienaangaande, wordt het niet voorzien in een overgangsregeling in de nota aan de Vlaamse Regering als volgt verantwoord:

“De Vlaamse Woonraad merkt op dat bij de opheffing van het besluit van 2 maart 2007 niet in overgangsmaatregelen werd voorzien voor wie werken had uitgevoerd vóór de opheffingsdatum (1/11/2014) en de facturen hiervan niet tijdig had ingediend.

Deze opmerking is echter niet correct. In het opheffingsbesluit van 29 oktober 2014 werd vooreerst in een uiterste indieningstermijn voorzien tot 1 december 2014. Bovendien werd in de mogelijkheid voorzien voor de aanvrager om bij zijn aanvraag het aanmeldformulier te voegen. De aanvrager kon op dit formulier de gesloten aannemingsovereenkomsten en/of de bestellingen van materialen voor de uit te voeren werkzaamheden vermelden. Vervolgens had de aanvrager tot 1 maart 2015 de tijd om de facturen voor de uitgevoerde werkzaamheden of leveringen van de bestelde materialen bij het Agentschap in te dienen. Werken die op 1 december 2014 nog in uitvoering waren of die op die datum nog niet werden aangevat, maar waarvoor de aanvrager reeds verbintenissen voor de uitvoering ervan had aangegaan, bleven bijgevolg in aanmerking komen voor een premie volgens de opgeheven regeling.

Het aantal aanvragen ontvangen tussen 1 oktober en 1 december 2014 bedroeg 14.714. In 2013 bedroeg het aantal aanvragen voor dezelfde periode slechts 3.959. Uit deze cijfers blijkt duidelijk dat massaal gebruik werd gemaakt van deze overgangsmaatregel. Uit analyse van de in 2013 ingediende dossiers blijkt bovendien dat 84% van de aanvragen werden ingediend met facturen van minder dan 2 jaar voor de aanvraagdatum. Er kan dus van worden uitgegaan dat het grootste gedeelte van de mensen die in 2013 gestart zijn met hun renovatiewerken, eind vorig jaar een aanvraag heeft ingediend, zoals blijkt uit de cijfers. Diegene die nog geen aanvraag hebben ingediend, waren hoogstwaarschijnlijk nog niet ver genoeg gevorderd met hun werken, en kunnen

vanaf dit najaar een eerste aanvraag indienen met facturen die mogen dateren tot eind 2013. Een tweede aanvraag kan dan eind 2016 ingediend worden met facturen die dateren tot eind 2014.

Rekening houdend met de overgangsmaatregel waarin was voorzien bij de opheffing van het besluit en de enorme toeloop van aanvragers die gebruik hebben gemaakt van deze aanmeldingsmogelijkheid, wordt het niet disproportioneel geacht te zijn dat voor de nieuwe regeling niet in een bijkomende overgangsmaatregel wordt voorzien. De verkregen rechten en gecreëerde verwachtingen van de rechthebbenden werden ingevolge de reeds ingeschreven overgangsmaatregel niet op onredelijke of onevenredige wijze aangetast.

Een bijkomende overgangsregeling inschrijven in het besluit die aansluit bij het opgeheven besluit, heeft potentieel ingrijpende gevolgen, zowel budgettair als op het vlak van administratie. Om efficiëntieredenen is het niet aangewezen om voor een korte periode twee systemen met verschillende voorwaarden naast elkaar te laten bestaan. Dergelijke werkwijze impliceert immers dat voor de overgangsperiode twee verschillende ict-toepassingen moeten ontwikkeld worden. De grotere complexiteit vergt bovendien meer inspanningen op het vlak van opleiding van het personeel met het oog op de dossierbehandeling en de informatieverstrekking aan de aanvragers en vergroot de risico's op toepassingsfouten."

5.2. Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vermag indien de wetgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, hij te oordelen dat zij met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is hij in beginsel niet ertoe gehouden in een overgangsregeling te voorzien. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan. Dat laatste is het geval wanneer de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen worden miskend zonder dat een dwingende reden van algemeen belang voorhanden is die het ontbreken van een te hunnen voordele ingestelde overgangsregeling kan verantwoorden.²

Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* wanneer de Vlaamse Regering in een nieuwe regeling voorziet inzake de tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een bestaande woning of bij het realiseren van een nieuwe woning.

5.3. Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor dat te dien aanzien een onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, aanvragers die ná 1 december 2014³ een aannemingsovereenkomst hebben gesloten of materialen hebben besteld en, anderzijds, aanvragers die vóór die datum een dergelijke overeenkomst hebben gesloten of materialen hebben besteld.

² Zie o.m. GwH 18 juni 2009, nr. 100/2009, B.6; GwH 16 juli 2009, nr. 115/2009, B.5; GwH 27 januari 2011, nr. 13/2011, B.4; GwH 8 mei 2013, nr. 63/2013, B.4.1; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.4.6; GwH 22 oktober 2015, nr. 145/2015, B.17.2.

³ Datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2014: zie artikel 3 van dat besluit.

5.4. In de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 56.736/3 van 23 oktober 2014⁴ van de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft de minister bevoegd voor Wonen laten weten dat de Vlaamse Regering, teneinde “de renovatiepremie in zijn huidige vorm te kunnen behouden”, ervoor had geopteerd om “enkel de wijze waarop het financieel voordeel wordt verleend te wijzigen” en dat “[v]oor het overige (...) de regeling van de renovatie ongewijzigd [zal] overgenomen worden”. Het was “de uitdrukkelijke bedoeling van de Vlaamse Regering om de regelgeving enkel te wijzigen wat betreft de uitbetalingsmodaliteiten, voor het overige blijven alle voorwaarden en modaliteiten behouden”. In zijn advies van 5 augustus 2015 merkt de Vlaamse Woonraad dienaangaande het volgende op:

“Samen met de opheffing van het voornoemd besluit (op 1 november 2014) werd tegelijk in de communicatie gesteld dat het renovatiebeleid ongewijzigd zou blijven, enkel de techniek van toekenning van het voordeel zou worden aangepast (toekenning onder de vorm van een belastingvermindering). In dat verband mocht de wijziging geen nadelige effecten voor de betrokkenen met zich meebrengen. Het behoud van een gelijkwaardig voordeel werd in het vooruitzicht gesteld.”

Die verklaringen wegen evenwel niet op tegen het gegeven dat de aanvragers die ná 1 december 2014 een aannemingsovereenkomst hebben gesloten of materialen hebben besteld, hebben gehandeld zonder dat er, op het ogenblik van het sluiten van die overeenkomst of het bestellen van materialen, een regeling in werking was die in een tegemoetkoming voorzag voor de bedoelde werken.

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat het bestuur de rechtmatige verwachtingen, die de burger uit het bestuursoptreden put, niet mag beschamen. De burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op regelmatige toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan.⁵ In dit geval lijkt er geen vaste gedragslijn van de overheid te bestaan, noch regelmatige toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan. De voormelde verklaringen kunnen dan ook niet volstaan om in hoofde van die aanvragers een rechtmatige verwachting te doen ontstaan dat hun aanvraag zal worden behandeld volgens de regeling die van toepassing was vóór de 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’.

Vermits luidens artikel 8, § 1, eerste lid, 3°, van het ontwerp facturen niet mogen dateren van meer dan twee jaar vóór de aanvraagdatum, kunnen aanvragers die ná 1 december 2014 een aannemingsovereenkomst hebben gesloten of materialen hebben besteld, voor die werken overigens wel een tegemoetkoming vragen overeenkomstig het te nemen besluit.

5.5. De situatie is evenwel anders wat de aanvragers betreft die vóór 1 december 2014 een aannemingsovereenkomst hebben gesloten of materialen hebben besteld. Zij hebben immers gehandeld op het ogenblik dat het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 nog in

⁴ Adv. RvS 56.736/3 van 23 oktober 2014 bij een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2014.

⁵ Zie o.m.: RvS 22 maart 2012, nr. 218.585, *Engels v. Regie der Gebouwen*; RvS 22 maart 2013, nr. 222.953, *cvba Typografics v. Vlaamse Gewest*; RvS 5 december 2013, nr. 225.708, *Majoie v. Vlaamse Gewest*.

werking was en zij ervan uit konden gaan dat zij de in dat besluit bepaalde renovatiepremie konden genieten.

Die aanvragers kunnen weliswaar gebruik maken van de overgangsregeling waarin is voorzien in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2014, luidens welke bepaling het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 blijft gelden voor:

“1° de aanvragen die worden ontvangen voor 1 december 2014;

2° de aanvragen die worden ontvangen voor 1 december 2014, en waarbij de aanvrager het door het agentschap Wonen-Vlaanderen ter beschikking gestelde aanmeldformulier heeft gevoegd. De aanvrager meldt op dit aanmeldformulier de gesloten aannemingsovereenkomsten en/of de bestellingen voor materialen voor de uit te voeren werkzaamheden, vermeld in artikel 5, § 1, tweede lid 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, die dateren van voor de publicatiedatum van dit besluit. Hij voegt de bewijsstukken van de aannemingsovereenkomsten en/of de bestellingen bij het aanmeldformulier. Voor 1 maart 2015 kan de aanvrager de facturen voor uitgevoerde werkzaamheden of leveringen die het gevolg zijn van de met toepassing van dit artikel aangemelde contracten en of bestellingen ter vervollediging van de aanvraag bij het agentschap Wonen-Vlaanderen indienen.”

In het voormelde advies 56.736/3 van 23 oktober 2014 heeft de Raad van State evenwel de volgende opmerking geformuleerd bij het ontwerp dat heeft geleid tot die bepaling:

“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, (minstens⁶) 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

⁶ Voetnoot 2 van advies 56.736/3: 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 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 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.^(...) 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 Raad van State voegde er aan toe dat het “er in zijn advies vanuit is 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” (opmerking 3.2).

Om hieraan tegemoet te komen, werd in artikel 2, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2014 bepaald dat het besluit van 2 maart 2007 van kracht blijft voor de aanvragen ontvangen vóór 1 december 2014 voor zover de op het aanmeldingsformulier vermelde aannemingsovereenkomsten of de bestellingen dateren van vóór de publicatiedatum van het besluit. De facturen die het gevolg waren van de met toepassing van die bepaling aangemelde contracten of bestellingen moesten vóór 1 maart 2015 ter vervollediging van de aanvraag worden ingediend.

Het voorgaande neemt niet weg dat aanvragers die een aannemingsovereenkomst hebben gesloten vóór 1 december 2014, en die – om redenen waarop zij geen impact hadden – niet in staat zijn geweest om vóór 1 maart 2015 de facturen die het gevolg waren van die overeenkomst,⁷ in te dienen, geen gebruik hebben kunnen maken van die overgangsregeling. Minstens voor deze categorie van aanvragers blijft de voormelde opmerking van advies 56.736/3 onverkort gelden.

De conclusie is dan ook dat alsnog in een overgangsregeling moet worden voorzien voor aanvragers die een aannemingsovereenkomst hebben gesloten of materialen hebben besteld vóór 1 december 2014.

⁷ Bv. omdat de werken op die datum nog niet waren afgerond of de aannemer de factuur niet tijdig had bezorgd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. Uit artikel 2, eerste lid, van het ontwerp blijkt dat de in het ontwerp bedoelde tegemoetkoming wordt toegekend “[b]innen de kredieten die daarvoor zijn ingeschreven op de begroting van het Vlaamse Gewest”.

De verduidelijking dat de toekenning dient te gebeuren “[b]innen de kredieten die daarvoor zijn ingeschreven op de begroting van het Vlaamse Gewest” vloeit voort uit de rechtsgrond, namelijk uit artikel 81, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode, dat in een gelijkaardige⁸ beperking voorziet. Dit betekent evenwel niet dat er hierdoor geen rechtsonzekerheid kan ontstaan. Zo is het onduidelijk welke de verdeelsleutel is wanneer de kredieten zijn opgebruikt.

De stellers van het ontwerp dienen er derhalve over te waken dat in het te nemen besluit wordt verduidelijkt wat er gebeurt wanneer de kredieten zijn opgebruikt. Het is onduidelijk op basis van welk criterium wordt bepaald wie in aanmerking komt voor de tegemoetkomingen. Wordt in dat geval de tegemoetkoming proportioneel verminderd, zodat elke persoon die in aanmerking komt een deel behoudt, of kunnen latere aanvragen – hoewel regelmatig ingediend – niet meer worden gehonoreerd zodra de beschikbare middelen zijn uitgeput?

In elk geval zal het gehanteerde criterium pertinent moeten zijn. In dat opzicht lijkt de datum van aanvraag volgens het principe “wie eerst komt, eerst maalt” op het eerste gezicht geen pertinent criterium waarvoor een deugdelijke, met het gelijkheidsbeginsel verenigbare, verantwoording bestaat.

De Raad van State geeft de stellers van het ontwerp ter overweging mee dat een regeling die meer in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel lijkt, erin zou kunnen bestaan om hetzij het bedrag van de tegemoetkoming zodanig aan te passen dat de toekenning ervan aan elke aanvrager, behoudens (zeer) uitzonderlijke omstandigheden, gewaarborgd kan worden, hetzij de aanvragen die in een bepaalde periode worden ingediend, te groeperen teneinde het voor die periode beschikbare bedrag naar evenredigheid te verdelen over de aanvragers.

Artikel 4

7. Artikel 4, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat “[d]e bewoner (...) op de aanvraagdatum naast de premiewoning geen andere woning volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik [mag] hebben of gehad hebben in de periode van drie jaar vóór de aanvraagdatum”.

Die voorwaarde komt grotendeels overeen met het bepaalde in artikel 81, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode. In die bepaling wordt hierop echter in een uitzondering

⁸ Namelijk “afhankelijk van de kredieten die daartoe op de begroting van het Vlaamse Gewest worden ingeschreven”.

voorzien voor het geval dat die woning een ongeschikte woning betreft die door de aanvrager zelf werd bewoond.

Die uitzondering wordt hernomen in artikel 4, tweede lid, 4°, van het ontwerp, luidens welke bepaling de voormelde voorwaarde niet geldt wanneer artikel 19 van de Vlaamse Wooncode⁹ van toepassing is op de woning en de bewoner de woning als laatste heeft bewoond.

Luidens artikel 4, tweede lid, 1° tot 3°, van het ontwerp geldt die voorwaarde eveneens niet wanneer het goed op de aanvraagdatum het voorwerp is van een onteigeningsbesluit (1°) of gesloopt is en de bewoner op de aanvraagdatum geen perceel heeft dat bestemd is voor woningbouw, volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik (2°), of wanneer de woning op de aanvraagdatum volledig vervreemd is en de bewoner ze zelf bewoonde tot hij verhuisd is naar de premiewoning (3°).

Artikel 81, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode laat niet toe dat de Vlaamse Regering bij het bepalen van de “bijzondere voorwaarden” bedoeld in artikel 81, § 1, vierde lid, van die code, de in die bepaling bedoelde uitzonderingsmogelijkheid uitbreidt tot andere gevallen dan die waarin de decreetgever heeft voorzien.

Er kan evenwel redelijkerwijs worden aangenomen dat wanneer het goed is gesloopt of vervreemd, de aanvrager niet een woning in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik heeft. Artikel 4, tweede lid, 2° tot 3°, van het ontwerp dient daarom te worden opgevat, niet als een uitzondering op de voorwaarde bepaald in het eerste lid van dat artikel, maar als een nadere omschrijving van hetgeen moet worden verstaan onder het in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hebben van een andere woning.

Het voorgaande gaat evenwel niet op wanneer het goed het voorwerp is van een onteigeningsbesluit. Zolang dat besluit nog niet is ten uitvoer gelegd, is de aanvrager nog eigenaar of vruchtgebruiker van de woning in kwestie. Artikel 4, tweede lid, 1°, van het ontwerp voorziet derhalve in een uitzonderingsgrond waarin de decreetgever niet heeft voorzien.

Artikel 5

8. Luidens artikel 5, § 1, tweede lid, 1°, van het ontwerp moeten de werkzaamheden betrekking hebben op “de karkas van de woning die de funderingen, muren, draagvloeren en trappen bevat”.

Er dient te worden verduidelijkt of de opsomming “de funderingen, muren, draagvloeren en trappen” limitatief is, dan wel of het om een loutere illustratie gaat van wat onder “de karkas van de woning” dient te worden begrepen.

⁹ Dat artikel bepaalt: “Als de woning die ongeschikt of onbewoonbaar werd verklaard of waarvoor de afgifte van een conformiteitsattest werd geweigerd, volgens de bevindingen van het conformiteitsonderzoek dat verloopt volgens de procedure, vermeld in artikel 5, § 4, niet in aanmerking komt voor renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerkzaamheden, dan moet de eigenaar binnen een termijn die de Vlaamse regering bepaalt hetzij aan de woning een andere bestemming geven volgens de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 hetzij de woning slopen, tenzij de sloop verboden is op grond van wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen.”

Artikel 6

9. Uit artikel 6, § 1, tweede en derde lid, van het ontwerp vloeit voort dat de bewoner maximaal twee categorieën van werken kan aanvragen per aanvraag, terwijl de verhuurder maximaal vier categorieën van werken kan aanvragen per aanvraag.

Het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit berust op een objectief criterium, namelijk de aard van de aanvrager. Opdat dit verschil bestaanbaar zou zijn met het bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, dienen de stellers van het ontwerp evenwel in staat te zijn aan te tonen dat het redelijk is verantwoord rekening houdend met het doel en de gevolgen van die maatregelen en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Gevraagd of er een redelijke verantwoording is voor het voormelde verschil in behandeling, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Ja, de verhuring van woningen via een SVK dient extra gestimuleerd te worden. Er is een nijpend tekort op de private huurmarkt van kwaliteitsvolle woningen, zoals blijkt uit het groot Woononderzoek. Een SVK-woning moet beschikken over een conformiteitsattest waardoor een globale, snelle renovatie zich opdringt. Om de verhuurders er maximaal toe aan te zetten de woningen te renoveren tot kwaliteitsvolle woningen en deze te huur aan te bieden aan een SVK die deze vervolgens kan doorverhuren aan de maatschappelijk zwakkere groepen in onze samenleving, wordt hen de mogelijkheid geboden vier categorieën aan te vragen en bijgevolg sneller het gehele bedrag van de premie te ontvangen.”

Met het stimuleren van de verhuring van woningen via een sociaal verhuurkantoor streven de stellers van het ontwerp een wettig doel na. Luidens artikel 1, 5°, van het ontwerp wordt in het te nemen besluit onder “verhuurder” verstaan “de meerderjarige particulier die de premiewoning op de aanvraagdatum voor de duur van minstens negen jaar verhuurt aan een SVK met het oog op de onderverhuring ervan”. Vermits derhalve enkel aanvragers die een woning verhuren aan een sociaal verhuurkantoor vier categorieën van werkzaamheden kunnen aanvragen, is het criterium van onderscheid pertinent om het beoogde doel te bereiken. In zoverre het verschil in behandeling er niet toe leidt dat de tegemoetkoming aan een verhuurder hoger is dan die aan een bewoner, maar enkel dat de uitbetaling ervan sneller gebeurt, lijkt het geen gevolgen te hebben die onevenredig zijn met het nagestreefde doel.

Artikel 7

10. In het eerste tot het vierde lid van artikel 7 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een ordetermin van acht of drie maanden. Gevraagd of de termen “ordetermin” of “termijn van orde” niet dienen te vervallen, antwoordde de gemachtigde:

“De opmerking is terecht.

(...)

Voorstel: overal termijn van orde laten vallen, en voegen de bevoegde instantie toe bij betwisting of bij het verstrijken van de termijn van drie maanden zonder antwoord AG.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT