



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.442/3
van 2 december 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de subsidiëring van de verwerving, de inrichting, de renovatie en de uitbreiding van terreinen voor woonwagenbewoners'

Op 5 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebesrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de subsidiëring van de verwerving, de inrichting, de renovatie en de uitbreiding van terreinen voor woonwagenbewoners’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 november 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 december 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 om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt, ter uitvoering van het decreet van 28 maart 2014 ‘houdende een subsidie voor investeringen in residentiële woonwagenterreinen en doortrekkersterreinen voor woonwagenbewoners’, tot de regeling van de subsidiëring van investeringen in terreinen voor woonwagenbewoners aan gemeenten, gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, provincies, provinciale extern verzelfstandigde agentschappen, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (hierna: VMSW) en de sociale huisvestingsmaatschappijen. Daartoe worden in het ontwerp de subsidievoorwaarden, de hoogte van de subsidie, de in aanmerking komende investeringen, de procedure, de uitbetaling van de subsidie en de terugvordering ervan bepaald.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2000 ‘houdende de subsidiëring van de verwerving, de inrichting, de renovatie en de uitbreiding van woonwagenterreinen voor woonwagenbewoners’ wordt opgeheven,¹ behalve voor de toepassing op de dossiers waarvoor de belofte van subsidie werd betekend vóór de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2016.

3.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 5, tweede lid, en 7 van het decreet van 28 maart 2014, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt.

3.2. Artikel 3, § 3, eerste lid, 3° tot 5°, van het ontwerp bepaalt drie gevallen waarin de initiatiefnemer zich ertoe verbindt de subsidie (*pro rata* in de gevallen bedoeld in 4° en 5°) terug te betalen. Volgens de gemachtigde is het niet de bedoeling om af te wijken van 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’, dat regels bepaalt die op grond van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ inzake de controle met betrekking tot het verlenen en het gebruik van subsidies gelden voor de gemeenschappen en de gewesten, maar gaat het om strengere bepalingen of om bepalingen die de bestaande regels inzake terugvordering specificeren. Hij verklaarde dienaangaande het volgende:

¹ Dit besluit werd genomen op grond van artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, en artikel 14 van het decreet van 22 december 1999 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2000’.

“De bepaling is suppletief en geeft tegelijk specifiekere invulling aan de berekeningswijze van het terug te betalen subsidiebedrag.

Er wordt een sanctieverzwaring opgelegd door de initiatiefnemer die de voorwaarden niet naleeft te verplichten de ten onrechte genoten subsidie, vermeerderd met de wettelijke intresten, terug te betalen.

Bovendien wordt in dit artikel een subsidievoorwaarde bepaald, nl. dat het terrein gedurende 20 jaar moet worden gebruikt als woonwagenterrein. Aangezien het hier gaat over een voortdurende verbintenis, nl. gedurende een periode van 20 jaar de functie van woonwagenterrein in stand houden, wordt verbijzonderd dat bij een vervroegde stopzetting van het gebruik als woonwagenterrein of bij vervroegde vervreemding, de subsidie verhoudingsgewijs voor de periode van niet-naleving zal teruggevorderd worden.”

Voor de genoemde bepalingen dient de rechtsgrond te worden gezocht in artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’, op grond waarvan de Vlaamse Regering onder meer regels kan vaststellen betreffende de terugvordering van subsidies.

Om duidelijk aan te geven dat geen afbreuk wordt gedaan aan artikel 13 van de wet van 16 mei 2003, dient met betrekking tot artikel 3, § 3, eerste lid, 3° tot 5°, van het ontwerp te worden aangegeven dat ze gelden “met behoud van de toepassing van 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”.

3.3. In artikel 3, § 3, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de terug te betalen subsidies die zijn vermeld in artikel 3, § 3, eerste lid, 3° tot 5°, van het ontwerp, overeenkomstig artikel 59 van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: Vlaamse Wooncode) worden gestort ten voordele van het Fonds voor de Huisvesting. Dat artikel geldt echter enkel voor subsidies of tegemoetkomingen die krachtens de Vlaamse Wooncode worden verleend, wat niet het geval is met de subsidies die zijn geregeld in het ontwerp aangezien deze niet steunen op een bepaling van die code, maar wel op een bepaling van het decreet van 28 maart 2014.

Artikel 12, § 1, van het decreet van 8 juli 2011 bepaalt evenwel dat specifieke ontvangsten bij decreet kunnen worden toegewezen aan specifieke uitgaven.

De gemachtigde verklaarde hieromtrent:

“De beleidskredieten voor de subsidiëring van woonwagenterreinen werden in de uitgavenbegroting 2015 ondergebracht in het beleidsveld wonen. Het klopt dat enkel de terugbetalingen van subsidies die krachtens de Vlaamse Wooncode verleend werden toegewezen zijn aan het Fonds voor de Huisvesting. Er wordt een decreetsaanpassing voorbereid waarin de uitbreiding van de toegewezen ontvangsten met de terugvorderingen van deze subsidies wordt geregeld.”

Gelet op wat voorafgaat, dient artikel 3, § 3, tweede lid, uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.4. In artikel 9, § 1, vierde en vijfde lid, van het ontwerp wordt een adviserende taak toevertrouwd aan de VMSW.

Gevraagd of er een decretale bepaling voorhanden is die deze adviserende bevoegdheid van de VMSW regelt dan wel of er in de Vlaamse Wooncode of elders een decretale bepaling is opgenomen waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om bijkomende opdrachten te verlenen aan de VMSW, verklaarde de gemachtigde:

“De taak wordt toegewezen in uitvoering van artikel 33 §1, vierde lid, 9° van de Vlaamse Wooncode die de mogelijkheid biedt om taken toe te wijzen aan de VMSW bij of krachtens het Grond en pandendecreet. Door de adviesbevoegdheid aan de VMSW toe te vertrouwen wordt verzekerd dat de voorziene investeringen beantwoorden aan de technische voorschriften waaraan woonentiteiten dienen te voldoen. Aangezien gemeenten de door hen ingerichte standplaatsen voor woonwagens in mindering kunnen brengen op bindend sociaal objectief is er een directe link met het decreet Grond- en Pandenbeleid.

De principes van functiescheiding, die nu reeds van toepassing zijn voor aanleg van infrastructuur voor sociale woningen, zullen ook hier door de VMSW gehanteerd worden.”

Indien er effectief een verband is met een taak die de VMSW uitoefent krachtens de Vlaamse Wooncode, kan artikel 9, § 1, vierde en vijfde lid, van het ontwerp worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met artikel 33, § 1, vierde lid, 9°, van de Vlaamse Wooncode en de betrokken bepaling(en) van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ (hierna: Grond- en Pandendecreet).

VORMVEREISTEN

4. Volgens de gemachtigde zijn noch het voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 28 maart 2014, noch het voorliggende ontwerpbesluit aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) omdat zou zijn voldaan aan de voorwaarden bepaald in 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’. Hij stelt in dit verband voor het ontwerp aan te vullen met het volgende artikel:

“Art. xx. De subsidiebedragen toegestaan met toepassing van dit besluit, worden verleend met inachtneming van de voorwaarden van het Besluit nr. 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.

Het agentschap voert op geregelde tijdstippen, en ten minste om de drie jaar, controles op overcompensatie uit. In het geval van een overcompensatie vordert het agentschap het overschot terug. Als het bedrag van de overcompensatie niet meer

bedraagt dan 10% van het bedrag van de gemiddelde jaarcompensatie, mag de overcompensatie naar de volgende periode worden overgedragen en op het voor die periode te betalen compensatiebedrag in mindering worden gebracht.”

Indien het effectief gaat om een dienst van algemeen economisch belang,² dient erover te worden gewaakt dat alle elementen vermeld in artikel 4 van besluit 2012/21/EU, ofwel in het ontwerp, ofwel in de subsidiebeslissingen zijn omschreven en dat voor het overige aan alle andere voorwaarden die zijn gesteld bij dat besluit is voldaan (onder meer aan de voorwaarde betreffende de maximumduur van de steun van tien jaar – zie artikel 2, lid 2, van besluit 2012/21/EU).

Zo niet aan deze vereisten is voldaan, dient het ontwerp alsnog te worden aangemeld bij de Europese Commissie, 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 als ze correct werd aangemeld).

ALGEMENE OPMERKING

5. In verschillende bepalingen van het ontwerp worden delegaties van verordenende bevoegdheid verleend aan de Vlaamse minister bevoegd voor de huisvesting (hierna: de minister) (artikel 3, § 4, eerste lid, en § 5, artikel 4, artikel 6, § 2, vierde lid, artikel 7, artikel 8, eerste lid, en artikel 9, § 1, eerste en achtste lid).

Een delegatie aan een minister is mogelijk op voorwaarde dat het gaat om aangelegenheden van detailmatige of bijkomstige aard.

De gemachtigde verschaft de volgende toelichting bij de onderscheiden delegaties:

“Art. 3, § 4, eerste lid: dit is een louter sensibiliserend instrument (...) en dus niet normerend/verordenend.

Art. 3, §5: dit is detailmatig. De minister kan nader bepalen hoe de overeenkomst tussen private eigenaar en initiatiefnemer eruit moet zien (door bijvoorbeeld een modelovereenkomst te voorzien).

Ar. 4: de categorieën die de minister nader zal normeren staan opgesomd in art. 4 van het ontwerpbesluit, nl. minimale uitrusting met individuele en collectieve nutsvoorzieningen, voor de wegen-, riolerings- en omgevingswerken, voor de individuele en collectieve dienstgebouwen, voor de standplaatsen en voor het beheer en de gebruiksvergoeding.

Dit is identiek aan de huidige regeling in art. 4, §1 van het BVR van 12/05/2000 houdende de subsidiëring van de verwerving, de inrichting, de renovatie en de uitbreiding van woonwagenterreinen voor woonwagenbewoners (dat met dit ontwerpbesluit zal worden opgeheven).

² Wat afhangt van de vraag of het inrichten (in de brede zin) van terreinen voor woonwagenbewoners kan worden beschouwd als een economische activiteit (die derhalve in een marktomgeving plaatsvindt). Zo niet, gaat het om een niet-economische dienst van algemeen belang, waarvoor geen aanmeldingsplicht bestaat.

Art. 6, § 2, vierde lid: de criteria staan in het BVR: nl. berekening op basis van kostenraming voor de aankoop van materialen, de huur van materieel en de personeelsinzet. De eventuele verdere invulling door de minister zal steeds binnen deze klijtlijnen gebeuren en is dus ingeperkt.

Art. 7: dit artikel is gebaseerd op art. 9 van het BVR van 12/05/2000 en het advies van IF (dat stelde dat de minister de maximumbedragen ‘zal’ vaststellen ipv ‘kan’).

Art. 8, eerste lid en art. 9, §1 eerste lid en achtste lid: dit is detailmatig: de delegatie is beperkt tot het vaststellen van de stukken die in een dossier moeten zitten. Heeft geen normerend karakter.”

De delegatie in artikel 3, § 5, van het ontwerp dient evenwel nader te worden omschreven.

De delegatie in artikel 4 van het ontwerp is aanvaardbaar, gelet op de omschrijving van het voorwerp ervan in dat artikel en op het technische karakter van de betrokken normen. De criteria om de gebruiksvergoeding te bepalen dienen evenwel in het ontwerp te worden opgenomen.

De delegatie in artikel 7 van het ontwerp betreft een essentieel element van de ontworpen regeling. De maximumbedragen van de subsidie dienen derhalve in het ontwerp zelf te worden bepaald.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. Zo effectief kan worden aangetoond dat de in artikel 9, § 1, vierde en vijfde lid, van het ontwerp bedoelde adviserende taak een taak is die de VMSW uitoefent met betrekking tot het grond- en pandenbeleid en die wordt toegewezen bij of krachtens het Grond- en Pandendecreet, dienen aan de aanhef drie leden te worden toegevoegd waarin respectievelijk wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, artikel 33, § 1, tweede lid, 9°, van de Vlaamse Wooncode en naar de betrokken bepaling(en) van het Grond- en Pandendecreet.

7. Gelet op hetgeen is opgemerkt *sub* 3.2, dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’.

8. In het huidige eerste lid van de aanhef verwijze men inzonderheid naar artikel 5, *tweede lid*, en 7 van het decreet van 28 maart 2014.

Artikel 1

9. In een definitie mogen geen normatieve bepalingen voorkomen. De in artikel 1, 8°, van het ontwerp vermelde voorwaarden dienen in een afzonderlijke bepaling te worden opgenomen.

Artikel 3

10. Wat betreft 3° tot 5° van artikel 3, § 3, eerste lid, van het ontwerp, die het best in een afzonderlijke bepaling zouden worden opgenomen, wordt verwezen naar opmerking 3.2, *in fine*.

11. In artikel 3, § 4, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “het richtinggevend model van technisch verslag van het onderzoek van de kwaliteit van woonwagens”, dat door de minister wordt vastgesteld.

Gevraagd wat hiermee wordt bedoeld, verklaarde de gemachtigde:

“In artikel 3 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de subsidiëring van de verwerving, de inrichting, de renovatie en de uitbreiding van terreinen voor woonwagenbewoners worden expliciet een aantal voorwaarden gesteld die met de kansen tot integratie van de woonwagenbewoners in de omgeving te maken hebben. Daarnaast zijn er ook voorwaarden gesteld in het kader van ruimtelijke ordening en stedenbouw. Er worden ook minimum- en maximumoppervlaktes bepaald voor de standplaats van de individuele woonwagen waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen residentiële woonwagenterreinen en doortrekkersterreinen. Aan de kwaliteit van de woonwagenterreinen wordt derhalve heel wat aandacht besteed.

Conform art. 5, §3, tweede lid van de Vlaamse Wooncode houdt de Vlaamse Regering inzake woningkwaliteitsbewaking ook rekening met specifieke woonvormen en met de situatie van woonwagenbewoners. De initiatiefnemers worden dan ook gestimuleerd en gesensibiliseerd om aandacht te hebben voor de kwaliteit van woonwagens die zich op de gesubsidieerde woonwagenterreinen bevinden. Het voorziene model van technisch verslag van het onderzoek naar de kwaliteit van woonwagens – dat door de minister wordt vastgesteld in het in opmaak zijnde ministerieel besluit tot uitvoering van de voorwaarden die het BVR bepaalt – moet in het licht van die sensibilisering gesitueerd worden. Er is geen handhaving aan gekoppeld, dus het model is niet normerend, enkel richtinggevend.

De basis voor het richtinggevend model van technisch verslag van het onderzoek naar de kwaliteit van woonwagens zijn de modellen van technisch verslag die gevoegd zijn bij het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen.”

Aangezien het niet gaat om normen die in elk geval moeten worden nageleefd, maar om het opleggen dat de initiatiefnemer zich ertoe verbindt een richtinggevend model te gebruiken, is er geen bezwaar tegen de delegatie aan de minister.

Artikel 4

12. De gemachtigde verschaft de volgende toelichting bij de in artikel 4 van het ontwerp bedoelde normen inzake de gebruiksvergoeding:

“Het is de bedoeling dat het beheer van het woonwagenterrein wordt opgenomen door de initiatiefnemer. In het ministerieel besluit zal worden voorzien dat hij daartoe een toezichter zal aanstellen, een huishoudelijk reglement moet opstellen en dat de mogelijkheid wordt gegeven dat de initiatiefnemer een vergoeding aanrekent voor het gebruik van de standplaatsen en de individuele of collectieve voorzieningen. Als dat het geval is, zal de initiatiefnemer een retributiereglement opstellen.

Artikel 4 biedt de rechtsbasis om de voorwaarden inzake beheer en gebruiksvergoeding verder uit te werken.”

Aangezien het de initiatiefnemer is die een retributiereglement zal opstellen en met artikel 4 van het ontwerp enkel wordt beoogd de rechtsbasis te bieden om de voorwaarden inzake de gebruiksvergoeding te bepalen, maar dat artikel niet de grondslag zelf is van de gebruiksvergoeding, rijst er geen probleem.

Artikel 5

13. Het verschil in subsidiepercentage tussen de in het eerste en het tweede lid van artikel 5 van het ontwerp bedoelde subsidies wordt door de gemachtigde als volgt toegelicht:

“Renovatiewerken worden bewust niet volledig gesubsidieerd. Op die manier wordt de initiatiefnemer ertoe aangemoedigd om het bestaande aanbod op een kwaliteitsvolle manier te vergroten. Dat verschil in subsidiepercentage moet ervoor zorgen dat:

- De kwaliteit op het ogenblik van de inrichting van een woonwagenterrein niet verwaarloosd wordt;
- Normale onderhoudswerken niet uitgesteld worden.”

Artikel 6

14. De gemachtigde verschaft de volgende toelichting bij artikel 6, § 1, tweede lid, van het ontwerp:

“Er wordt hier foutief verwezen naar de commissarissen zelf. De bevoegdheid om de venale waarde, bedoeld in artikel 6 § 1, 1°, te ramen putten de Vlaamse commissarissen uit hun bevoegdheid om verwervingen te doen in opdracht van ondergeschikte besturen die is vastgelegd in artikel 5 van het decreet. In die zin wordt de tekst best aangepast:

‘De aankoopprijs of kosten van de onteigeningsvergoedingen, vermeld in het eerste lid, 1° worden beperkt tot de raming opgemaakt in het kader van de verwerving door de Vlaamse commissarissen met toepassing van artikel 5 van het decreet van 19 december 2014 houdende de Vlaamse Vastgoedcodex.’.”

Gevraagd of er steeds een raming vanwege de genoemde commissarissen dient te zijn, verklaarde de gemachtigde dat zulks effectief een subsidievoorwaarde is. Dat zou in artikel 6, § 1, van het ontwerp tot uiting dienen te komen.

Artikel 8

15. Betreffende artikel 8, zevende lid, tweede zin, van het ontwerp verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

“Als de minister principieel akkoord is, mag er tot verwerving worden overgegaan. Op basis van deze principiële belofte zal er ook reeds een betaling volgen op basis van het ramingsverslag. De definitieve subsidie wordt geregeld als alle kosten gekend zijn (zie art. 8, laatste lid).

Artikel 8 is een subsidievoorwaarde, in die zin dat bij verwerving van de grond de begunstigde zich kan beroepen op de subsidiebelofte, vervat in de principiële beslissing. Uiteraard heeft de begunstigde nog altijd de mogelijkheid om de aankoop niet te laten doorgaan.”

De aldus geëxpliciteerde bedoeling dient in de genoemde zin duidelijker tot uiting te komen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT