



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.197/3

van 13 mei 2016

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van diverse
decreten met betrekking tot wonen’

Op 29 maart 2016 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 dertig dagen, verlengd tot 13 mei 2016, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 mei 2013.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen.

Zo strekt hoofdstuk 2 van het ontwerp tot wijziging van de bepalingen van het decreet van 22 december 1995 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996’ die het inventariseren van verwaarloosde gebouwen en woningen of van ongeschikte of onbewoonbaar verklaarde woningen regelen met het oog op het innen van de heffing ter bestrijding van verkrotting van gebouwen of woningen. In de inventaris wordt een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, woningen die ongeschikt of onbewoonbaar zijn verklaard overeenkomstig de artikelen 15 tot 16^{quater} van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode) en, anderzijds, woningen die onbewoonbaar zijn verklaard overeenkomstig artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet (artikel 2 van het ontwerp). Dat onderscheid wordt ook gemaakt bij het bepalen van de datum van de inschrijving op de inventarislijst, en bij de regeling van het registratieattest en van de schrapping van gebouwen en woningen uit de inventaris (artikelen 3 tot 5).

Hoofdstuk 3 van het ontwerp strekt tot wijziging van de Vlaamse Wooncode. Er worden, onder meer, een aantal definities gewijzigd en ingevoegd en er wordt in een regeling voorzien voor het meedelen van inlichtingen door de wooninspecteurs en de toezichthouders aan ambtenaren die belast zijn met het toezicht op of de toepassing van andere wetgeving en aan de sociale verhuurders en voor het meedelen van inlichtingen door de diensten van het gewest, de gemeenschap, de provincies, de gemeenten, de verenigingen waartoe ze behoren en de sociale verhuurders aan de wooninspecteurs en de toezichthouders (artikel 6). Tevens wordt bepaald welke actoren handelen in het kader van het sociaal huisvestingsbeleid van het Vlaamse Gewest voor de toepassing van de regelgeving inzake de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: btw) (artikel 7). Aan titel II van de Vlaamse Wooncode wordt een hoofdstuk toegevoegd (artikel 8), met een bepaling waarbij de Vlaamse Regering wordt opgedragen een Woonbeleidsplan vast te stellen (artikel 9). Aan de gemeenten wordt de mogelijkheid verleend om de gemengde verhuur aan studenten en niet-studenten uit te sluiten (artikel 11). De regeling inzake het conformiteitsattest wordt gewijzigd (artikelen 12 en 13), evenals de regeling inzake de opheffing van het besluit tot ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring (artikel 14) en inzake de herhuisvesting van de bewoners van een ongeschikte, onbewoonbare of overbewoonde woning (artikel 15). De mogelijkheid wordt heringevoerd om investeringssubsidies te verstrekken voor het gedeelte sociale koopwoningen binnen een gemengd sociaal woonproject, evenals subsidies voor de aanleg of de aanpassing van de nodige wooninfrastructuur (artikelen 18 en 32). De

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

gewestelijke objectieven (lees: doelstellingen) voor sociaal en bescheiden woonaanbod en de gewestelijke en provinciale doelstellingen voor sociale eigendomsverwerving worden geregeld (artikelen 19 tot 22). De Vlaamse Regering wordt opgedragen de organisatie te regelen van structurele, wetenschappelijke dataverzameling over de woningen en hun bewoners in Vlaanderen (artikel 23). De toezichthouder voor de sociale huisvesting wordt de bevoegdheid verleend om toezicht uit te oefenen op verrichtingen van Vlabinvest apb² (artikel 25) en de opdrachten en bevoegdheden van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen worden gewijzigd (artikelen 26 en 27). De sociale huisvestingsmaatschappijen worden mede verantwoordelijk voor het realiseren van het “gemeentelijk bindend sociaal objectief” (artikel 28) en het kooprecht van de zittende huurder wordt afgeschaft (artikel 30). Het toezicht op het Vlaams Woningfonds wordt aan twee regeringsafgevaardigden en aan de voormelde toezichthouder toevertrouwd (artikel 31). De bevoegdheid van de toezichthouder om namens de Vlaamse Regering controle uit te oefenen op de aanwending van subsidies, wordt afgeschaft (artikel 33) en de mogelijkheid om infrastructuurwerken en aanpassingswerkzaamheden aan de woonomgeving te subsidiëren, wordt beperkt (artikel 34). De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de gevallen vast te stellen waarbij de sommen die in het kader van de uitvoering van een door het Vlaamse Gewest verleende waarborg werden betaald, niet worden teruggevorderd (artikel 35). Er wordt in een vergoeding wegens niet-naleving van verbintenissen voorzien ter vervanging van het recht van wederinkoop (artikel 36) en de regeling van het recht van voorkoop wordt gewijzigd (artikelen 37 en 38). De sociale huurovereenkomsten van onbepaalde duur worden vervangen door huurovereenkomsten met een duur van negen jaar (artikelen 39 tot 42) en de procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete aan een huurder die een verplichting niet naleeft wordt geregeld (artikel 44). Ten slotte wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om een aantal wetten en decreten, als ze betrekking hebben op het Vlaamse woonbeleid en op de instellingen en besturen die daarbij betrokken zijn, te codificeren (artikel 45).

Hoofdstuk 4 van het ontwerp strekt tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’ (hierna: het decreet van 27 maart 2009). De verplichting voor elke gemeente om een register van leegstaande gebouwen en woningen bij te houden wordt vervangen door een mogelijkheid (artikel 46) en de bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 die de opname in of de schrapping uit dat register regelen, worden opgeheven, evenals een machtiging aan de Vlaamse Regering om nadere regelen dienaangaande vast te stellen (artikelen 47 tot 49). Ook wordt de regeling van de activeringsprojecten gewijzigd (artikelen 50 en 51). De gemeenteraden worden gemachtigd tot het heffen van een leegstandsheffing (artikel 52). Voor het overige worden de bepalingen betreffende de gemeentelijke leegstandsheffing op gebouwen en woningen en de uitzonderlijke gewestelijke leegstandsheffing opgeheven (artikelen 53 tot 57). De bepalingen inzake de nulmeting en het “bindend sociaal objectief” worden gewijzigd (artikelen 58 tot 61) en de bepalingen inzake het “provinciaal objectief” voor sociale koopwoningen en voor sociale kavels worden opgeheven (artikelen 62 en 63). Ook wordt de regeling inzake de inventarisatie van de gezamenlijke oppervlakte aan bebouwbare onbebouwde bouwgronden en kavels in eigendom van Vlaamse

² Zijnde het Agentschap voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, opgericht bij artikel 1 van het besluit van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 22 oktober 2013: artikel 2, eerste lid, 40°, van de Vlaamse Wooncode.

besturen en de Vlaamse semipublieke rechtspersonen gewijzigd (artikel 64). Ten slotte worden een aantal bepalingen die overgangsmaatregelen bevatten, opgeheven (artikelen 65 tot 67).

Hoofdstuk 5 van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 91 van het decreet van 19 december 2014 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015’, dat in een overgangsregeling voorziet naar aanleiding van de afschaffing van de subsidiëring van projecten voor de realisatie van sociale koopwoningen en sociale kavels door dat decreet (artikel 68).

Hoofdstuk 6 van het ontwerp bevat een bepaling waarin in een aantal overgangsregelingen wordt voorzien (artikel 69) en een bepaling waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de datum van inwerkingtreding van sommige artikelen van het aan te nemen decreet vast te stellen (artikel 70).

BEVOEGDHEID

3. Het aan te nemen decreet doet de volgende bevoegdheidsrechtelijke vragen rijzen.

A. Het meedelen van inlichtingen door en aan de wooninspecteurs en de toezichthouders

4. Het ontworpen artikel 2, §§ 6 en 7, van de Vlaamse Wooncode (artikel 6, 4°, van het ontwerp) regelt het meedelen van inlichtingen door en aan de wooninspecteurs en de toezichthouders. De wooninspecteurs en de toezichthouders delen de inlichtingen die ze tijdens hun onderzoek hebben ingewonnen mee aan “alle ambtenaren die belast zijn met het toezicht op een andere wetgeving of met de toepassing van een andere wetgeving als die inlichtingen hen kunnen aanbelangen bij de uitoefening van het toezicht waarmee ze belast zijn of voor de toepassing van een andere wetgeving” en aan de sociale verhuurders. Alle diensten van het gewest, de gemeenschap, de provincies, de gemeenten, de verenigingen waartoe ze behoren en de sociale verhuurders verstrekken aan de wooninspecteurs en de toezichthouders op hun verzoek alle inlichtingen die deze laatsten nuttig achten voor het toezicht op de naleving van de wetgeving waarmee ze belast zijn.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat die bepalingen geïnspireerd zijn op de artikelen 54 en 55 van het Sociaal Strafwetboek: “[m]et de toevoeging van paragrafen 6 en 7 worden gelijke bepalingen als artikel 54 en 55 van het Sociaal Strafwetboek in de Vlaamse Wooncode ingeschreven”.

Nog uit de memorie van toelichting blijkt dat hiermee wordt beoogd af te wijken van de artikelen 28*quinquies* en 57 van het Wetboek van Strafvordering die het geheim van het opsporingsonderzoek en van het gerechtelijk onderzoek regelen:

“De bepalingen in het Sociaal Strafwetboek worden gezien als een *lex specialis* ten opzichte van het Wetboek van Strafvordering, waarbij specifieke en afwijkende bepalingen worden voorzien op het vlak van het geheim van het onderzoek, die daardoor voorrang hebben op het algemene regime van het Wetboek van Strafvordering (*‘lex specialis derogat legi generali’*).”

4.1. Die afwijking is gelegen in het ontworpen artikel 2, § 6, tweede lid, en § 7, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode, dat bepaalt dat de inlichtingen die zijn ingewonnen tijdens de uitoefening van taken die door de rechterlijke overheid zijn opgelegd, alleen mogen worden meegedeeld met de uitdrukkelijke machtiging van de rechterlijke overheid.

De regeling van het geheim van het opsporingsonderzoek en van het gerechtelijk onderzoek behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid om de strafprocedure te regelen. In zoverre het ontworpen artikel 2, § 6, tweede lid, en § 7, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode ertoe strekt af te wijken van hetgeen inzake het geheim van het onderzoek in het Wetboek van Strafvordering wordt bepaald, moet worden nagegaan of de decreetgever voor het aannemen van die bepaling een beroep zou kunnen doen op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bedoelde impliciete bevoegdheden.

Op grond van die impliciete bevoegdheden kan de bevoegdheid van een andere overheid worden betreden voor zover zulks noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid, de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.³

4.1.1. Wat betreft de eerste voorwaarde, wordt in de memorie van toelichting uiteengezet dat “[d]e opsporing, vervolging en sanctionering van domiciliefraude behoren nu reeds tot het takenpakket van de toezichthouder voor de sociale huisvesting en de wooninspecteur, maar in de praktijk wordt vastgesteld dat deze taken tijdrovend en moeilijk zijn. Om deze taken te vergemakkelijken en doeltreffender te maken, zijn een aantal aanpassingen aan de Vlaamse Wooncode noodzakelijk. Een eerste aanpassing bestaat erin om de uitwisseling van gegevens die domiciliefraude kunnen aantonen tussen enerzijds wooninspecteurs en toezichthouders en de sociale huisvestingsmaatschappijen en anderzijds wooninspecteurs en toezichthouders en de lokale, regionale en federale overheden te vergemakkelijken.” Volgens de memorie van toelichting is “de strijd tegen domiciliefraude in de sociale huur (...) net zoals de strijd tegen sociale fraude bij uitstek een samenwerking tussen de toezichthouders, verbalisanten van de lokale politie (wijkagenten), sociale verhuurders ...”. Er wordt hier nog aan toegevoegd dat “[d]e beoogde informatie-uitwisseling kadert in het algemeen belang. Teneinde onze sociale welvaartsstaat betaalbaar te houden en het mogelijk te laten blijven dat wie daar echt nood toe heeft door onze sociale welvaartstaat ondersteund wordt, dient ook effectief opgetreden te worden tegen misbruiken van de sociale welvaartstaat.” Wat het meedelen van informatie aan sociale verhuurders betreft, wordt gepreciseerd dat “zij ook belangrijke taken hebben in het kader van de strijd tegen domiciliefraude. Sociale verhuurders hebben de taak om in eerste lijn op te treden tegen domiciliefraude. De toezichthouder dient hen bijgevolg ook informatie te kunnen bezorgen waarover hij beschikt.”

Het meedelen van inlichtingen door en aan de wooninspecteurs en toezichthouders lijkt derhalve in hoofdzaak te kaderen in de strijd tegen misbruiken van sociale voordelen die een overheid toekent. Wanneer het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap (zie opmerking 4.2) binnen het kader van hun respectieve bevoegdheden sociale voordelen toekennen, vermogen ze maatregelen te nemen om misbruiken van die voordelen te voorkomen of tegen te

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie recentelijk GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, B.11.

gaan. Gelet hierop kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest en van de Vlaamse Gemeenschap.

4.1.2. Het gegeven dat uit het ontworpen artikel 2, § 6, voortvloeit dat de wooninspecteurs en de toezichthouders ook inlichtingen meedelen aan federale ambtenaren,⁴ is hiermee niet onbestaanbaar. Uit de memorie van toelichting blijkt immers dat er een samenwerkingsakkoord zal worden gesloten tussen de federale Staat en de gewesten dat de mededeling regelt van inlichtingen aan de wooninspecteurs en de toezichthouders door de diensten van de federale Staat. Door te bepalen dat de wooninspecteurs en de toezichthouders inlichtingen meedelen aan federale ambtenaren, wordt de wederkerigheid van de informatie-uitwisseling verzekerd.

4.1.3. Vermits de federale wetgever met de voormelde artikelen 54 en 55 van het Sociaal Strafwetboek in een gelijkaardige afwijkende regeling heeft voorzien, kan worden aangenomen dat de regeling van het geheim van het onderzoek in het Wetboek van Strafvordering zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de federale bevoegdheid slechts marginaal is.

4.1.4. Derhalve kan worden besloten dat de decreetgever zich kan beroepen op de impliciete bevoegdheden om het ontworpen artikel 2, § 6, tweede lid, en § 7, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode aan te nemen.

4.2. Het ontworpen artikel 2, § 7, van de Vlaamse Wooncode voorziet in een verplichting voor “alle diensten van het gewest, de gemeenschap, de provincies, de gemeenten, de verenigingen waartoe ze behoren en de sociale verhuurders” om inlichtingen te verstrekken aan de wooninspecteurs en de toezichthouders.

Die bepaling vermeldt niet de diensten van de federale overheid. Terecht wordt hieromtrent in de memorie van toelichting gesteld dat “[d]e gewestelijke decreetgever (...) geen verplichting [kan] opleggen aan de federale Staat” en dat “zulks (...) het voorwerp [moet] uitmaken van een samenwerkingsakkoord”.

Gevraagd of met het gewest en de gemeenschap in het ontworpen artikel 2, § 7, van de Vlaamse Wooncode enkel het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap worden bedoeld, dan wel ook de andere gewesten en gemeenschappen, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De ontworpen paragraaf 7 is bewust heel ruim geformuleerd. De Vlaamse gewestdecreetgever kan echter enkel rechtstreeks opdrachten toekennen of bevoegdheden verlenen binnen de gewestelijke bevoegdheden. Voor zover de ontworpen paragraaf 7 ruimer zou gaan dan dat, dient eerst – zoals verduidelijkt in de memorie van toelichting – een samenwerkingsovereenkomst afgesloten te worden met andere overheden. De ontworpen bepaling wordt dus onmiddellijk van toepassing op de andere diensten van het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten, de verenigingen waartoe ze behoren en de

⁴ In de memorie van toelichting wordt het voorbeeld aangehaald van de vaststelling door de toezichthouder dat iemand die ook een werkloosheidsuitkering ontvangt, samenwoont met een andere persoon, informatie die “nuttig gebruikt [kan] worden door de federale diensten die toezicht uitoefenen op de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen”.

sociale verhuurders in het Vlaamse Gewest. Voor de andere in die bepaling genoemde diensten (andere gewesten, de gemeenschappen en de provincies, de gemeenten, de verenigingen waartoe ze behoren en de sociale verhuurders van andere gewesten) kan die bepaling pas uitwerking krijgen nadat een samenwerkingsakkoord werd afgesloten.”

Het Vlaamse Gewest is inderdaad in beginsel niet bevoegd om te bepalen dat de diensten van andere gewesten en van de gemeenschappen inlichtingen moeten bezorgen aan de wooninspecteurs en de toezichthouders.

De Vlaamse Gemeenschap vermag evenwel haar diensten op te dragen om alle inlichtingen te verstrekken die de wooninspecteurs en de toezichthouders nuttig achten voor het toezicht op de naleving van de wetgeving waarmee ze belast zijn. In dat geval moet in artikel 1 van het ontwerp worden bepaald dat het aan te nemen decreet een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid regelt.

In het ontworpen artikel 2, § 7, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode moeten de woorden “het gewest, de gemeenschap” dan ook worden vervangen door de woorden “het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap”.

B. Het bepalen van de actoren die handelen in het kader van het sociaal huisvestingsbeleid van het Vlaamse Gewest voor de toepassing van de regelgeving inzake de btw

5. In het ontworpen artikel 2^{ter} van de Vlaamse Wooncode (artikel 7 van het ontwerp) wordt bepaald welke actoren “handelen in het kader van het sociaal huisvestingsbeleid van het Vlaamse Gewest voor de toepassing van de regelgeving inzake de belasting over de toegevoegde waarde”.

Volgens de memorie van toelichting wordt met dit artikel voor het Vlaamse Gewest de draagwijdte geregeld van het begrip “goederen bestemd voor de huisvesting in het kader van het sociaal beleid” in de zin van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 ‘tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven’.

5.1. Zoals het Grondwettelijk Hof in arrest 50/2011 van 6 april 2011 heeft bevestigd is de btw krachtens artikel 6, § 1, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ “een Rijksbelasting die op uniforme wijze over het gehele grondgebied van het Rijk wordt geheven en waarvan de opbrengst geheel of gedeeltelijk aan de Gemeenschappen wordt toegewezen” en bepaalt de federale overheid de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen ervan.⁵

Ter uitvoering van die bevoegdheid bepaalt artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 dat de btw wordt geheven tegen het verlaagde tarief van 6% voor de goederen en diensten opgenomen in tabel A van de bijlage bij dit besluit en tegen het verlaagde tarief van 12% voor de goederen en diensten opgenomen in tabel B van de bijlage bij dit besluit.

⁵ GwH 6 april 2011, nr. 50/2011, B.8.

Rubriek XXXVI van bijlage A bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 bepaalt op welke leveringen en diensten het verlaagde tarief van 6% van toepassing is “wanneer die goederen bestemd zijn voor de huisvesting in het kader van het sociaal beleid”. Het gaat met name om de levering van privéwoningen aan de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen, aan de door hen erkende maatschappijen voor sociale huisvesting en aan het Vlaams Woningfonds die door deze maatschappijen of fondsen worden bestemd om te worden verhuurd of verkocht, en om de levering van privéwoningen door de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen, de door hen erkende maatschappijen voor sociale huisvesting en het Vlaams Woningfonds, evenals de werken met betrekking tot de eerder genoemde privéwoningen mits die worden verstrekt en gefactureerd aan de gewestelijke huisvestingsmaatschappijen, aan de door hen erkende maatschappijen voor sociale huisvesting of aan het Vlaams Woningfonds. Luidens rubriek X van bijlage B bij het voormelde koninklijk besluit is het verlaagde tarief van 12% van toepassing op de leveringen “wanneer die goederen bestemd zijn voor de huisvesting in het kader van het sociaal beleid” van, onder meer, de volgende categorieën van onroerende goederen: a) privéwoningen die worden geleverd en gefactureerd aan de provincies, de intercommunales, de gemeenten, de intercommunale openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna: OCMW's) en de gemengde holdingmaatschappijen waarin de overheid een meerderheid heeft en die door deze instellingen of maatschappijen worden bestemd om te worden verhuurd; b) privéwoningen die worden geleverd en gefactureerd aan de OCMW's en die door deze centra worden bestemd om te worden verkocht; c) privéwoningen die worden geleverd en gefactureerd door de OCMW's; en d) woningcomplexen bestemd voor de huisvesting van bejaarden, leerlingen en studenten, minderjarigen, thuislozen, personen in moeilijkheden, personen met een psychische stoornis, mentaal gehandicapten en psychiatrische patiënten, die worden geleverd aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke personen.

De gewesten vermogen niet het toepassingsgebied van het verlaagd tarief van 6% of van 12% te wijzigen of uit te breiden door middels een omschrijving van wat dient te worden verstaan onder het begrip “de huisvesting in het kader van het sociaal beleid”, die verlaagde tarieven van toepassing te verklaren op leveringen door of aan actoren die niet reeds begrepen zijn in rubriek XXXVI van bijlage A of in rubriek X van bijlage B bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970. In de memorie van toelichting bij het aan te nemen decreet wordt overigens erkend dat de federale overheid bevoegd is om te bepalen welke btw-tarieven gelden voor “huisvesting in het kader van het sociaal beleid” en welke de begunstigde actoren zijn van die verlaagde btw-tarieven.

5.2. Ter verantwoording van het ontworpen artikel 2ter van de Vlaamse Wooncode wordt in de memorie van toelichting verwezen naar het voormelde arrest 50/2011 van 6 april 2011 van het Grondwettelijk Hof, waarin het Hof heeft geoordeeld dat artikel 4.1.20, § 3, van het decreet van 27 maart 2009 in overeenstemming is met de bevoegdheidverdelende regels.

Voor het werd vernietigd bij arrest 145/2013 van 7 november 2013 van het Grondwettelijk Hof bepaalde het tweede lid van het voormelde artikel 4.1.20, § 3, dat het door Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen uitgereikte deelattest nummer 1 de erkenning impliceerde van het sociaal gedeelte van een project als zijnde gerealiseerd door een sociale huisvestingsmaatschappij. Die erkenning gold voor de toepassing van, onder meer, de

regelgeving inzake de btw, telkens wanneer deze refereert aan de conform de gewestelijke regelgeving erkende sociale huisvestingsmaatschappijen.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde in het voormelde arrest 50/2011 omtrent deze bepaling:

“B.10.2. Wanneer de federale regelgeving in verband met het tarief van de belasting over de toegevoegde waarde verwijst naar een aangelegenheid die een gemeenschaps- of gewestbevoegdheid is, komt het aan de gemeenschaps- of gewestwetgever toe om de draagwijdte van die aangelegenheid nader te regelen, zonder deze evenwel haar normale betekenis te kunnen ontnemen.

B.10.3. Krachtens artikel 4.1.20 van het Grond- en pandendecreet impliceert de afgifte van het deelattest nr. 1 door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen de erkenning van het sociale gedeelte van het project ‘als zijnde gerealiseerd door een sociale huisvestingsmaatschappij’. Die erkenning geldt, krachtens dezelfde bepaling, voor de toepassing van de regelgeving inzake de belasting over de toegevoegde waarde, telkens wanneer die refereert aan de conform gewestelijke regelgeving erkende sociale huisvestingsmaatschappijen.

B.10.4. Aldus heeft de decreetgever, die krachtens artikel 6, §1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd is voor de huisvesting, een invulling gegeven die overeenstemt met het begrip ‘goederen [die] bestemd [zijn] voor de huisvesting in het kader van het sociaal beleid’.”

Uit dit arrest kan worden afgeleid dat het Vlaamse Gewest, in de wetenschap dat luidens rubriek XXXVI van bijlage A bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 het verlaagde tarief van 6% van toepassing is op leveringen van privéwoningen aan of door erkende maatschappijen voor sociale huisvesting en in de wetenschap dat de gewesten op grond van hun bevoegdheid inzake huisvesting bevoegd zijn voor de regeling van de erkenning van sociale huisvestingsmaatschappijen, de verkavelaar of de bouwheer die een sociale last uitvoert, voor het sociaal gedeelte van het project kan gelijkstellen met een sociale huisvestingsmaatschappij.

De doelstelling van het ontworpen artikel 2^{ter} van de Vlaamse Wooncode lijkt evenwel ruimer te zijn. De stellers van het ontwerp beogen immers niet enkel om de in de ontworpen bepaling vermelde actoren gelijk te stellen met een in rubriek XXXVI van bijlage A of een in rubriek X van bijlage B bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 vermelde overheid of instelling, maar om op autonome wijze te bepalen op welke actoren het verlaagde tarief van 6% of van 12% van toepassing is. In de memorie van toelichting wordt immers aangaande artikel 7 van het ontwerp het volgende gesteld:

“Meer in het bijzonder worden de verlaagde btw-tarieven van 6% of 12% van toepassing gemaakt op de bouw en renovatie van de volgende categorieën van woningen:

- woningen bestemd om te worden verhuurd als sociale huurwoningen;
- woningen bestemd om te worden verhuurd als bescheiden huurwoningen;
- woningen bestemd om te worden overgedragen als sociale koopwoningen.”

Het gegeven dat artikel 7 van het ontwerp ertoe strekt zelf te bepalen op welke actoren het verlaagde tarief van 6% of 12% van toepassing is, blijkt ook uit het feit dat het begrip “elke sociale woonorganisatie” (het ontworpen artikel 2^{ter}, eerste lid, 1^o, van de Vlaamse

Wooncode) ook de sociale verhuurkantoren en de huurdersbonden omvat, die niet vervat zijn in de voormelde rubrieken van bijlage A en bijlage B bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970. Hetzelfde geldt voor het begrip “elke private of publieke actor die woningen bouwt, renoveert of onderhoudt en een samenwerkingsovereenkomst sluit met een actor als vermeld in punt 1” (ontworpen artikel 2^{ter}, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Wooncode). Zodoende wordt het toepassingsgebied van het verlaagd tarief van 6% of van 12% uitgebreid. Hiertoe is het Vlaamse Gewest evenwel niet bevoegd. Het bepalen van de belastingplichtigen op wie een verlaagd btw-tarief van toepassing is, behoort tot de essentie van het regelen van die belasting, waarvoor de federale overheid bevoegd is.

5.3. Het gegeven dat artikel 3^{bis} van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’, ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van 20 juli 2011 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode en teneinde het sociale huisvestingsbeleid te omschrijven’, in een gelijkaardige regeling voorziet, doet geen afbreuk aan het voorgaande. Een gewest kan een bevoegdheidsoverschrijding immers niet verantwoorden door het gegeven dat een ander gewest een gelijkaardige bevoegdheidsoverschrijding zou hebben begaan.

C. De vereiste dat de door de bevoegde overheid gestelde erkenningsvoorwaarden elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten moeten bevatten

6. Artikel 5, § 1, van de Vlaamse Wooncode bepaalt dat elke woning moet voldoen aan de in dat artikel opgesomde elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten die door de Vlaamse Regering nader worden bepaald. De Vlaamse Regering stelt bovendien aanvullende vereisten en normen vast voor kamers (artikel 5, § 2, van de Vlaamse Wooncode). Luidens artikel 5, § 3, vierde lid, 1°, van de Vlaamse Wooncode gelden die vereisten en normen niet voor woonvormen en bewonersgroepen die ressorteren onder een regeling waarbij de bevoegde overheid erkenningsvoorwaarden heeft gesteld en de erkenning heeft verleend.

Artikel 10 van het ontwerp strekt ertoe aan die bepaling toe te voegen dat de door de bevoegde overheid gestelde erkenningsvoorwaarden elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten moeten bevatten.

In de memorie van toelichting wordt gepreciseerd dat met die bepaling wordt beoogd de oorspronkelijke bedoeling van de decreetgever aangaande artikel 5, § 3, vierde lid, te verduidelijken:

“Artikel 5, § 3, vierde lid, is in de Vlaamse Wooncode ingeschreven sinds het zogenaamde ‘Integratiedecreet Woningkwaliteit’ van 29 maart 2013 (...). Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet, wilde de decreetgever – die weliswaar de volledige bevoegdheid heeft inzake huisvesting – met deze regeling rekening houden met de uitoefening van ‘impliciete bevoegdheden door een andere overheid dan de gewestelijke overheid. (...)’

Om te vermijden dat de erkenning van die impliciete bevoegdheden aanleiding zouden geven tot wantoestanden inzake huisvesting werden er wel strikte voorwaarden gesteld. (...)’

Wat de eerste categorie betreft, nl. de erkende woonvormen, gaat de decreetgever er dus van uit dat de bevoegde overheid in haar erkenningstelsel elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitseisen opneemt. Alleen dan is immers verantwoord dat de vereisten en normen van artikel 5, §§ 1 en 2 niet gelden. Uit de praktische toepassing blijkt echter dat het wenselijk is om dit uitgangspunt in de tekst zelf te expliciteren. (...)”

6.1. In advies 52.123/3 van 23 oktober 2012 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent het ontwerp dat tot het voormelde artikel 5, § 3, van de Vlaamse Wooncode heeft geleid, het volgende opgemerkt:

“5. Bij artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ is de aangelegenheid van de huisvesting in haar geheel naar de gewesten overgeheveld.⁶ Het staat de decreetgever dan ook vrij om zijn bevoegdheid ter zake uit te oefenen ten aanzien van de categorieën van huisvesting die hij bepaalt.⁷ Hieruit volgt dat het Vlaamse Gewest op algemene wijze bevoegd is inzake huisvesting, ongeacht het type van woon- of verblijfsvorm. De andere overheden kunnen evenwel binnen hun materiële bevoegdheden specifieke voorwaarden inzake huisvesting vaststellen waaraan moet zijn voldaan,⁸ eventueel met toepassing van de impliciete bevoegdheden, die wat betreft de gemeenschappen (en de gewesten) uitdrukkelijk zijn opgenomen in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het komt echter niet toe aan de decreetgever om de voorwaarden te bepalen waaronder die andere overheden beroep kunnen doen op de impliciete bevoegdheden, ook niet om te vermijden dat ‘wantoestanden’ zouden ontstaan. De ontworpen regeling kan, meer in het algemeen, niet zo worden begrepen dat zij de mogelijkheid beperkt voor de andere overheden om specifieke aspecten inzake huisvesting te betrekken in de beleidsvoering binnen hun materiële bevoegdheden.

6. In zoverre de ontworpen regeling het mogelijk maakt om regels genomen ter uitvoering van het ontworpen artikel 5, § 3, eerste lid, van de Vlaamse wooncode, alsook de elementaire en specifieke vereisten en normen bedoeld in het ontworpen artikel 5, §§ 1 en 2, toe te passen op verblijfsvormen ten aanzien waarvan andere overheden materieel bevoegd zijn, zal moeten blijken dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen. Het valt immers allerminst uit te sluiten dat door het aannemen van dergelijke maatregelen de uitoefening door de andere bevoegde overheden van hun bevoegdheden onmogelijk of uitermate moeilijk zou worden gemaakt.⁹

Indien die materiële bevoegdheden van andere overheden bovendien van die aard zijn dat een doelmatige uitoefening ervan een zekere reglementering van de ermee samenhangende verblijfsvormen veronderstelt, zoals bijvoorbeeld het geval is voor verzorgingsinstellingen en penitentiaire inrichtingen, ligt het zwaartepunt van de bevoegdheid bij die materiële bevoegdheid en niet bij de gewestbevoegdheid inzake huisvesting. Er anders over oordelen zou een dermate ruime interpretatie van de laatstgenoemde bevoegdheid inhouden die de betrokken materiële bevoegdheden van andere overheden zou miskennen. (...)

⁶ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: GwH 25 april 1995, nr. 36/95, B.3.

⁷ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: GwH 17 juni 1998, nr. 73/98, B.7.3; GwH, 11 maart 2009, nr. 47/2009, B.3.2.

⁸ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: GwH 26 juni 2008, nr. 95/2008, B.40.

⁹ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.10.1.

Het Vlaamse Gewest is met andere woorden niet bevoegd om op grond van zijn bevoegdheid inzake huisvesting regels vast te stellen ten aanzien van de verblijfsvormen die wegens hun aard intrinsiek verweven zijn met de materiële bevoegdheden van andere overheden. (...)”¹⁰

Het advies werd niet gevolgd. In de memorie van toelichting bij wat het decreet van decreet van 29 maart 2013 ‘houdende wijziging van diverse decreten wat de woonkwaliteitsbewaking betreft’ is geworden, wordt omstandig uiteengezet waarom.¹¹ In antwoord op hetgeen de Raad van State in het voormelde advies in opmerking 6 heeft opgemerkt, wordt aangevoerd dat “niet in te zien [valt] hoe het vastleggen van (...) essentiële kwaliteitsvereisten afbreuk kan doen aan de materiële bevoegdheid van andere overheden”.¹² Tevens wordt de stelling van de Raad van State betwist dat het zwaartepunt van de bevoegdheid in bepaalde gevallen bij de materiële bevoegdheid van de andere overheid ligt en niet bij de gewestelijke bevoegdheid inzake huisvesting. Bij wijze van besluit wordt het volgende overwogen:

“[H]et bepalend criterium voor de gewestelijke bevoegdheid is de huisvesting van personen (zijnde duurzaam verblijf). De gewestelijke overheid kiest zelf voor welke categorieën van huisvesting zij regelgevend optreedt. Er anders over oordelen zou afbreuk doen aan de gewestelijke bevoegdheid inzake huisvesting. Aangezien zij principieel onbevoegd zijn voor het regelen van huisvesting, kunnen andere overheden slechts optreden op het vlak van huisvesting door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden.”¹³

6.2. Zelfs indien het voorgaande zou worden aangenomen, dan nog moet worden vastgesteld, zoals de Raad van State reeds in het voormelde advies 52.123/3 van 23 oktober 2012 heeft gedaan, dat de decreetgever niet de voorwaarden vermag te bepalen waaronder andere overheden een beroep kunnen doen op de impliciete bevoegdheden.

Dat lijkt nochtans het opzet te zijn van artikel 10 van het ontwerp. Door aan artikel 5, § 3, vierde lid, 1°, van de Vlaamse Wooncode toe te voegen dat de door de bevoegde overheid gestelde erkenningsvoorwaarden elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten moeten bevatten, wordt immers bepaald dat er, in de ogen van de stellers van het ontwerp, geen marginale weerslag zou zijn op de gewestelijke bevoegdheid inzake huisvesting indien niet aan die vereiste is voldaan.

Om de voormelde redenen is het Vlaamse Gewest hiertoe evenwel niet bevoegd. Artikel 10 van het ontwerp moet dan ook worden weggelaten.

¹⁰ Adv.52.123/3 van 23 oktober 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 29 maart 2013 ‘houdende wijziging van diverse decreten wat de woonkwaliteitsbewaking betreft’, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1861/1, 80-81.

¹¹ *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1861/1, 10-12.

¹² *Ibidem*, 12.

¹³ *Ibidem*, 12.

D. De verplichting voor de hoven en rechtbanken die uitspraak doen over een herstellvordering, om een afschrift te bezorgen aan de herstellvorderende overheid

7. Luidens het ontworpen artikel 20*bis*, § 5*bis*, van de Vlaamse Wooncode (artikel 16 van het ontwerp) bezorgen de hoven en rechtbanken die uitspraak doen over de in paragraaf 1 van die bepaling vermelde vorderingen, een afschrift aan de herstellvorderende overheid binnen de termijn om rechtsmiddelen tegen de uitspraak aan te wenden.

Uit de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp blijkt dat die bepaling enkel van toepassing is op de strafrechtbanken. Nog in die memorie van toelichting wordt die verplichting als volgt verantwoord:

“De herstellvorderende overheid (de wooninspecteur en het college van burgemeester en schepenen) behartigt het algemeen belang door het herstel van verkrotte panden na te streven. Zij doet dit via het uitbrengen van herstellvorderingen. De herstellvorderende overheid heeft de hoedanigheid van eiser tot herstel en kan rechtsmiddelen aanwenden tegen een gerechtelijke beslissing waarin uitspraak wordt gedaan over de herstellvordering. Om die reden is het van belang dat de herstellvorderende overheden op de hoogte zijn van de gerechtelijke beslissingen waarin uitspraak wordt gedaan over een herstellvordering, zodat zij indien nodig tijdig rechtsmiddelen kunnen instellen.”

7.1. Door te bepalen dat de hoven en rechtbanken een afschrift van hun uitspraak moeten bezorgen aan de herstellvorderende overheid, ook al is die geen partij bij de procedure, regelt het ontworpen artikel 20*bis*, § 5*bis*, van de Vlaamse Wooncode een element van de strafprocedure. Zoals vermeld in opmerking 4.1 is het regelen van de strafprocedure een aangelegenheid die in beginsel tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Behoudens de aangelegenheden vermeld in artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die in dit geval niet relevant zijn, kan het Vlaamse Gewest die aangelegenheid slechts regelen op grond van zijn impliciete bevoegdheden.

7.2. Ook in dit geval lijkt te zijn voldaan aan de in opmerking 4.1 vermelde voorwaarden om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden.

In zoverre de herstellvorderende overheid enkel een rechtsmiddel kan aanwenden tegen de gerechtelijke beslissingen waarvan ze kennis heeft, kan worden aangenomen dat het ontworpen artikel 20*bis*, § 5*bis*, van de Vlaamse Wooncode noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Tevens kan worden aangenomen dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag op de federale bevoegdheid slechts marginaal is. Het toepassingsgebied van de ontworpen bepaling is immers beperkt tot de hoven en rechtbanken die uitspraak doen over de vorderingen vermeld in artikel 20*bis*, § 1, van de Vlaamse Wooncode. Uit die bepaling vloeit voort dat het enkel gaat om de correctionele rechtbank (en het hof van beroep) die uitspraak doet over de strafvervolgingen vermeld in artikel 20 van diezelfde Vlaamse Wooncode. Bovendien is de verplichting om een afschrift van de uitspraak te bezorgen aan de herstellvorderende overheid niet van die aard dat ze de organisatie van de hoven en rechtbanken in het gedrang brengt.

E. De machtiging aan de gemeenteraden om een leegstandsheffing te heffen op gebouwen en woningen die opgenomen zijn in het leegstandsregister

8. Luidens het ontworpen artikel 3.2.17 van het decreet van 27 maart 2009 (artikel 52 van het ontwerp) worden de gemeenteraden gemachtigd om, met het oogmerk om de leegstand van gebouwen en woningen op hun grondgebied te voorkomen en te bestrijden, een leegstandsheffing te heffen op gebouwen en woningen die opgenomen zijn in het leegstandsregister. De overige bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende de gemeentelijke leegstandsheffing op gebouwen en woningen en de uitzonderlijke gewestelijke leegstandsheffing worden opgeheven (artikelen 53 tot 57 van het ontwerp).

Uit de memorie van toelichting blijkt dat die bepalingen ertoe strekken de lokale besturen volledige beleidsvrijheid te geven om zelf te bepalen of ze omtrent leegstand beleid wensen te voeren en, indien ze dit doen, zelf te bepalen hoe ze daar invulling aan geven.

8.1. Ondanks die doelstelling, houdt het ontworpen artikel 3.2.17 van het decreet van 27 maart 2009 een beperking in van de belastingsbevoegdheid van de gemeenten, in zoverre uit die bepaling voortvloeit dat de leegstandsheffing enkel mag worden geheven op gebouwen en woningen die opgenomen zijn in het leegstandsregister.

Uit artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet blijkt evenwel dat het beperken van de gemeentelijke belastingbevoegdheid een aangelegenheid is die door de Grondwetgever uitdrukkelijk aan de federale overheid is voorbehouden. Voor het Vlaamse Gewest is het dan ook enkel mogelijk in te grijpen in de gemeentelijke belastingautonomie middels een beroep op de impliciete bevoegdheden.

8.2. Zoals vermeld in opmerking 4.1 veronderstelt een beroep op de impliciete bevoegdheden onder meer dat zulks noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid. Gevraagd om het ontworpen artikel 3.2.17 van het decreet van 27 maart 2009 in het licht hiervan te verantwoorden, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Deze bepaling blijft noodzakelijk, want de gemeentelijke leegstandsheffing blijft zoals voorheen een sturende maatregel (...) in functie van het grond- en pandenbeleid. Het wegvallen van de verplichting om een leegstandsregister bij te houden verandert daar niets aan. Ik verwijs hiervoor naar pagina 25 tot en met 29 van de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het grond- en pandenbeleid (stuk 2012 (2008-2009) – nr. 1, zitting 17/12/2008) en dan in het bijzonder naar voetnoten 27.”

De door de gemachtigde aangehaalde voetnoot 27 luidt als volgt:

“De noodzaak van dergelijke machtiging kan als volgt worden onderbouwd :

Vandaag wordt vaak aangenomen dat de gemeenten ter bestrijding van leegstand en verkrotting van bedrijfsruimten, gebouwen en woningen, opcentiemen kunnen heffen op de voorhanden zijnde gewestelijke belastingen ter zake, dan wel kunnen opteren voor een autonome gemeentebelasting op basis van hun fiscale autonomie. Sinds de invoering van het decreet van 7 mei 2004 hebben de gemeenten ook de mogelijkheid om de gewestelijke heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen of woningen voor hun grondgebied te vervangen door een eigen gemeentebelasting, door vrijstelling aan te vragen van de gewestelijke heffing.

Deze traditionele stellingname kan nu slechts staande worden gehouden, indien men aanneemt dat de mogelijke gemeentebelasting op leegstand verantwoord wordt door een fiscale doelstelling in het licht van het feit dat leegstand in een buurt een kost voor de gemeente betekent (bvb. de nood aan bijkomende politiecontroles ingevolge de vermindering van de zgn. ‘sociale controle’), en dat het tegengaan van leegstand eerder een niet-fiscaal ‘nevenresultaat’ uitmaakt. Een gemeentelijke heffing moet immers in beginsel verantwoord worden door een financiële behoefte.

Met voorliggend ontwerpdecreet worden de leegstaande gebouwen en woningen echter ingekapseld in een stimulerend en sanctionerend grond- en pandenbeleid. De leegstandsheffing maakt effectief een ‘sanctie’ uit binnen een ruimer geheel, waarin ook – eerst en vooral – plaats is voor stimuli zoals de subsidiëring van activeringsprojecten die de sanering en herontwikkeling van leegstaande panden willen aanpakken, en de fiscale maatregelen ten voordele van de renovatie en herbewoning van leegstaande panden. Uit de nieuwe decretale context dient ontegensprekelijk te worden afgeleid dat de heffing essentieel een instrument van het grond- en pandenbeleid (artikel 6, § 1, I, 6°, B.W.H.I.) en van de stadsvernieuwing (artikel 6, § 1, I, 4°, B.W.H.I.) uitmaakt, één en ander om maatschappelijk onaanvaardbaar geachte vormen van leegstand terug te dringen. Het gaat om een ‘sturende’ belasting, die er (voortaan) in hoofdzaak op gericht is om bepaalde vastgeroeste gedragspatronen te veranderen. De heffing wordt uitdrukkelijk verankerd in de ontrading, middels fiscale bestraffing, van de verwaarlozing van het onroerend patrimonium. Leegstand is immers één van de voornaamste oorzaken van de verkrottingsspiraal die buurten doet vervallen, sociale achteruitstelling van de bewoners veroorzaakt en uiteindelijk leidt tot de desintegratie van het sociale en maatschappelijke weefsel.

Deze duidelijke extra-fiscale en predominante finaliteit, die overigens tot uiting komt middels de uitdrukkelijke organisatorische en tekstuele incorporatie in de totaliteit van het grondbeleid, verhindert dat nog langer beroep kan worden gedaan op de juridische redenering, volgens dewelke het terugdringen van leegstand als het ware slechts een niet-fiscaal ‘nevenresultaat’ uitmaakt. Een gemeentelijke leegstandsheffing op gebouwen en woningen dient in dit licht (voortaan) gebaseerd te worden op een uitdrukkelijke decretale machtiging. Het ontwerpdecreet voorziet in dergelijke machtiging. Om elders in de toelichting aangegeven beweegredenen is beslist om de heffing op leegstaande gebouwen en woningen volledig op het gemeentelijke niveau te leggen.”¹⁴

8.3. Uit het voormelde citaat blijkt evenwel dat de decretale machtiging om een gemeentelijke leegstandsheffing op woningen en gebouwen te heffen, in het decreet van 27 maart 2009 werd verantwoord door het gegeven dat aan die heffing door hetzelfde decreet een extra-fiscale finaliteit werd gegeven. De heffing werd niet alleen ingekapseld in het grond- en pandenbeleid, het werd als een essentieel instrument van dat beleid beschouwd.

Het voorgaande gaat niet langer op voor het ontworpen artikel 3.2.17 van het decreet van 27 maart 2009. Het staat de gemeenten volledig vrij om al dan niet in een gemeentelijke leegstandsheffing te voorzien en om het bedrag of de bedragen ervan te bepalen. Uit de artikelen 52 tot 57 van het ontwerp kan worden afgeleid dat de stellers van het ontwerp de gemeentelijke leegstandsheffing niet langer als een essentieel instrument van het grond- en pandenbeleid beschouwen.

¹⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 25.

In zoverre, luidens de memorie van toelichting, de lokale besturen volledige beleidsvrijheid krijgen om zelf te bepalen of ze omtrent leegstand beleid wensen te voeren, moet worden besloten dat het ontworpen artikel 3.2.17 van het decreet van 27 maart 2009 niet noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Krachtens artikel 170, § 4, van de Grondwet beschikken de gemeenten immers over een ruime fiscale autonomie, die hen toelaat om gelijk welke materie aan een belasting te onderwerpen, evenwel binnen de grenzen van de door de wetgever opgelegde uitzonderingen, waarvan de noodzakelijkheid blijkt, en voor zover deze belasting niet strijdig is met de wet of het algemeen belang, onder controle van de toezichthoudende overheid of de bevoegde rechter.¹⁵

8.4. Het ontworpen artikel 3.2.17 van het decreet van 27 maart 2009 moet bijgevolg worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

9. Een aantal bepalingen van het ontwerp (artikelen 18, 26, 27, 32, 34, 35 en 68) hebben betrekking op maatregelen die zouden kunnen worden beschouwd als steunmaatregelen die op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie.

9.1. Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde wat artikel 18 van het ontwerp betreft geantwoord dat het investeringsprogramma waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 22, § 2, van de Vlaamse Wooncode, tot wijziging waarvan artikel 18 van het ontwerp strekt, “geen steun aan ondernemingen [omvat], maar een loutere verdeling van de beschikbare middelen voor de sociale huisvestingssector. Het overgrote deel van die middelen (+/- 80%) wordt ingezet voor de financiering van de sociale huur. (...) [D]e sociale huur kan beschouwd worden als een niet-economische dienst van algemeen belang.”

Wat artikel 26 van het ontwerp betreft, voert de gemachtigde onder meer het volgende aan:

“Deze bepalingen houden geen verband met subsidies aan de sociale huisvestingsmaatschappijen of aan de private actoren. Er is dus ook geen link met het Europees staatssteunrecht. Het aanbieden van een huur- of koopwoning tegen sociale voorwaarden is een steunmaatregel van Vlaams sociaal woonbeleid en wordt gekwalificeerd als een specifieke taak van openbare dienst, nl. een sociale woondienst. Omwille van de koppeling aan het grondrecht op wonen dient de creatie van dergelijke woningen aan bepaalde, wettelijk vastgelegde vereisten te voldoen. Om die reden krijgt de VMSW de opdracht om de conformiteit te beoordelen met de normen die gelden voor sociale huisvestingsmaatschappijen.”

Ook ten aanzien van het ontworpen artikel 34, § 1, tweede lid, 4°, van de Vlaamse Wooncode (artikel 27, 3°, van het ontwerp), luidens welke bepaling de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen leningen met renteverminderingen kan toestaan aan de initiatiefnemers vermeld in artikel 33, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode en aan Vlabinvest apb, ten aanzien van het ontworpen artikel 60, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode (artikel 32 van

¹⁵ RvS 15 juni 2011, nr. 213.857, *Stad Blankenberge*.

het ontwerp), waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om een subsidie te verlenen voor de aanleg of de aanpassing van wooninfrastructuur die nodig is voor de realisatie van een gemengd sociaal woonproject, en ten aanzien van het ontworpen artikel 65, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode (artikel 34 van het ontwerp), waarin de voorwaarden worden bepaald waaronder infrastructuurwerken en aanpassingswerken aan de omgeving kunnen worden gesubsidieerd, voert de gemachtigde aan dat de sociale huur kan worden beschouwd als een niet-economische dienst van algemeen belang. Wat artikel 32 van het ontwerp betreft, voegt hij daar nog het volgende aan toe:

“Wat de mogelijke steunaspecten betreft van de infrastructuursubsidies voor koopwoningen dienen drie dingen te worden onderstreept.

Ten eerste is de juridische en economische kwalificatie van activiteit van de SHM op dit vlak te beschouwen als die van een bouwheer-opdrachtgever van werken, die beroep doet op de overheidsopdrachtenregelgeving om de operator te kiezen die uiteindelijk zal belast worden met de realisatie van het vastgoedproject, dat bestemd is om de grondrechtenuitoefening te faciliteren ten aanzien van wettelijk omschreven doelgroepen. De economische realisatie van de vastgoedinfrastructuur verloopt binnen de best mogelijke mededingingsvoorwaarden en conform de voorwaarden van het Altmark-arrest, in het bijzonder wat de vierde voorwaarde betreft.

Bovendien moet erop gewezen worden dat de SHM die actief is in de koopsector, alleen actief kan zijn op de markt van de grondrechtenuitoefening en als enige juridische bestaansreden en als enig doel heeft om dat soort steunmaatregelen van gewestelijk huisvestingsbeleid aan te bieden. Er kan ter zake van haar bouwheerschap/ overheidstaak bij sociale koopwoningen geen overspill-effect zijn van enigerlei vermeende staatssteun en ook geen kruissubsidiëring aangezien de SHM geen louter economische activiteiten kan voeren naast haar wettige opdracht ter zake (als regulator en beheerder van een openbare dienst). De SHM zou slechts in hypothetische competitie kunnen treden met een vermeende, analoge, buitenlandse operator, die eveneens beroep zou doen op de overheidsopdrachtenregelgeving om de eigenlijke economische activiteiten door de markt te laten uitvoeren, om dan, vervolgens, zich te beperken tot een selectie van de eindgebruiker en een administratieve opvolging van diens overeenkomstige plichten (bv. persoonlijke bewoningsplicht) gedurende 20 jaar. Er is op dit ogenblik geen concurrentiële en grensoverschrijdende markt voor de activiteiten van sociale bouwheren zoals hier beschouwd en omschreven.

Ten derde dient te worden genoteerd dat het volledige financiële en economische voordeel van de SSI-subsidie uiteindelijk wordt doorgerekend aan de eindgebruiker van de sociale woondienst, en daar in mindering komt van de prijs die hij betaalt voor de aangeboden dienst. Er blijft dus geen cent kleven aan de handen van de operator die, verondersteld, als onderneming zou te beschouwen zijn. Er kan dan ook in alle geval geen sprake zijn van een overcompensatie van openbare dienstverplichtingen (voor zover er al sprake zou kunnen zijn van staatssteun op een geliberaliseerde markt – cf. vorig punt). Er kan verwezen worden naar de staatssteunbeschikkingspraktijk van de commissie in vergelijkbare zaken betreffende de sociale huisvesting (bv. N209/2001), waar de vaststelling, dat het voordeel volledig bij de eindgebruiker terecht komt, en dat de operator geen parallelle, louter economische activiteiten nastreeft, wordt geacht te volstaan om iedere mogelijke overcompensatie uit te sluiten.

Per conclusie kan er geen sprake zijn van enige mededingingsverstoringende staatssteun in de zin van het Unierecht, doch hoogstens van een compensatie van openbare dienstverplichtingen in de zin van het Altmark - arrest. Het is evenwel niet de via de aanbesteding gekozen operator die van de steun geniet, doch de bouwheer die de steun in

mindering brengt van de eindprijs voor de gebruiker. Aangezien de voorwaarden van dat Altmark- arrest zijn vervuld dient geen steun (die er in de strikte zin niet is) te worden aangemeld.”

Wat artikel 35 van het ontwerp betreft, antwoordde de gemachtigde “dat de mogelijkheid, voor het Gewest dat de waarborg verleent, om af te zien van enige regresvordering bij de eindgebruiker/ontlener in geval van executie, hoogstens een voordeel kan opleveren aan de eindgebruiker van de sociale woondienst, *in casu* de ontlener die de sociale lening moet terugbetalen. Dergelijke eindgebruiker is in geen enkel geval te beschouwen als een onderneming in de zin van Europees staatssteunrecht. Het voordeel kan dan ook geen staatssteun vormen.”

Ook wat artikel 68 van het ontwerp betreft is de gemachtigde van oordeel dat er geen sprake is van staatsteun, om dezelfde redenen als die uiteengezet voor artikel 32 van het ontwerp.

9.2. In zoverre in hoofdzaak wordt aangevoerd dat de sociale huur een niet-economische dienst van algemeen belang betreft, rijst evenwel de vraag of het geheel uitgesloten is dat de te subsidiëren organisaties actief zijn op een economische markt. Die vraag rijst inzonderheid voor de herinvoering van de investeringssubsidies voor het gedeelte sociale koopwoningen binnen een gemengd sociaal woonproject en de subsidies voor de aanleg of de aanpassing van de nodige wooninfrastructuur en voor de infrastructuurwerken en aanpassingswerkzaamheden aan de woonomgeving (artikelen 18, 32 en 34). Er kan dienaangaande niet mee worden volstaan aan te voeren, zoals de gemachtigde doet, dat “het uiteindelijke voordeel van de investeringen in de sociale huisvesting terechtkomt bij de individuele woonbehoeftige gebruikers van de dienst – zijnde de huurders en kopers van sociale woningen”. De begunstigden van die subsidies zijn wel degelijk de initiatiefnemers van het gemengd sociaal woonproject.

De gemachtigde lijkt overigens zelf ten aanzien van sommige van de voormelde bepalingen te erkennen dat de erin geregelde aangelegenheid een dienst van algemeen economisch belang zou zijn, in welk geval het ontwerp slechts van aanmelding zou zijn vrijgesteld voor zover voldaan is aan de voorwaarden bepaald in het 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’.

Rekening houdend met de twijfel over de mogelijke kwalificatie van de bij het aan te nemen decreet ingevoegde of gewijzigde maatregelen als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU, doen de stellers van het ontwerp er goed aan om het ontwerp nog eens grondig te onderzoeken, en dit het best in samenspraak met de bevoegde diensten van de Europese Commissie. Mocht na het voormelde onderzoek nog twijfel blijven bestaan over de mogelijke kwalificatie van de maatregelen als staatssteun, dan wordt de adviesaanvrager aangeraden het ontwerp alsnog aan te melden bij de Europese Commissie, teneinde hierover uitsluitsel te verkrijgen. In dit verband dient te worden herinnerd aan de draconische sanctie die dreigt bij een onterechte niet-aanmelding. Niet aangemelde staatssteun is immers *per se* onwettig (zelfs indien ze verenigbaar met het recht van de Europese Unie zou kunnen worden verklaard

indien ze correct werd aangemeld),¹⁶ en die onwettigheid moet door elke rechter, desnoods ambtshalve, worden opgeworpen,¹⁷ zonder dat de begunstigden van de steun zich op een gewekt vertrouwen kunnen beroepen om de terugbetaling van de steun (met interest) die in dat geval is vereist, te verhinderen.¹⁸ De nationale rechter – in België ook het Grondwettelijk Hof –¹⁹ is bevoegd om vast te stellen of een maatregel als nieuwe staatssteun moet worden aangemerkt en of, indien dat het geval is, die maatregel bij de Commissie moest worden aangemeld alvorens tot uitvoering te worden gebracht.²⁰

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

10. Een aantal bepalingen van het ontwerp doen een verschil in behandeling ontstaan dat een redelijke verantwoording vereist in het licht van het bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

10.1. Zo voorziet het ontworpen artikel 22^{ter} van de Vlaamse Wooncode (artikel 22 van het ontwerp) in een gewestelijke doelstelling op het vlak van sociale eigendomsverwerving, waarbij het aantal bijzondere sociale leningen die de Vlaamse overheid verstrekt voor de aankoop van een in het Vlaamse Gewest gelegen woning, percentsgewijs wordt verdeeld over de provincies van het Vlaamse Gewest.

De vraag rijst aan de hand van welke criteria die percenten worden bepaald en hoe, desgevallend, de verschillen in behandeling die hieruit voortvloeien, kunnen worden verantwoord.

In de memorie van toelichting staat dienaangaande het volgende te lezen:

“Deze gewestelijke doelstelling op het vlak van sociale eigendomsverwerving wordt verdeeld tot op het niveau van de Vlaamse provincies, volgens dezelfde verhouding als de provinciale verdeling van het gewestelijk objectief voor sociale koopwoningen.”

Om nadere toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De oorspronkelijke verdeling van het gewestelijk objectief voor sociale huurwoningen over de provincies werd doorgevoerd bij het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid. Artikel 4.1.4, §1, eerste lid, 1°, van dat decreet stelt dat ‘MACRO Huurw prov’ (lees: het provinciale objectief op het vlak van sociale

¹⁶ HvJ 8 december 2011, C-275/10, *Residex Capital IV*, punt 28, met verwijzing naar arresten van 21 november 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, punt 17, en 27 oktober 2005, *Distribution Casino France e.a.*, C-266/04-C-270/04, C-276/04 en C-321/04-C-325/04, punt 30.

¹⁷ HvJ 18 juli 2007, C-119/05, *Lucchini*, punt 61.

¹⁸ HvJ 20 maart 1997, C-24/95, *Alcan*. Zie ook N. DE VOS, “De rol van het Europese en het Belgische vertrouwensbeginsel bij de terugvordering van Europese subsidies en staatssteun”, *RW* 2012-13, p. 130-131, nrs. 26 en 30; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 2011, p. 377, nr. 11-026.

¹⁹ GwH 7 november 2013, nr. 145/2013, B.2.2.

²⁰ GwH 6 april 2011, nr. 50/2011, B.12.3.1 tot B.12.3.4.

huurwoningen) gelijk is aan het in de Vlaamse Wooncode vastgelegde gewestelijke macro-objectief op het vlak van de verwezenlijking van sociale huurwoningen, dat op basis van de nulmeting wordt vertaald naar het niveau van de betrokken provincie door middel van de vermenigvuldiging met de breuk 'aantal huishoudens op het niveau van de provincie / aantal huishoudens op het niveau van het Vlaamse Gewest'.

Voor de periode 2009-2023 heeft men zich wel degelijk op die berekening gebaseerd, met dien verstande dat voor de provincie Limburg een correctie is toegepast omwille van het Limburgplan van de toenmalige Vlaamse regering. Met het Limburgplan wilde de Vlaamse regering een nieuwe socio-economische dynamiek in Limburg mee ondersteunen. In dat plan is destijds afgesproken dat Limburg recht heeft op 13% van de middelen voor sociale huurwoningen en 15% van de middelen voor sociale koopwoningen. Die redenering is doorgetrokken in de verdeling van de gewestelijke objectieven over de provincies.”

Bijgevolg berust de verdeling van het aantal bijzondere sociale leningen op het niveau van de provincies op een objectief criterium, namelijk de verhouding tussen het aantal huishoudens op het niveau van de provincie en het aantal huishoudens op het niveau van het Vlaamse Gewest. Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat ten opzichte van die verhouding een correctie wordt uitgevoerd ten voordele van één provincie, namelijk Limburg. In zoverre met die correctie wordt beoogd de socio-economische dynamiek in die provincie te ondersteunen, streeft ze een wettig doel na. Met 2,1% lijkt de correctie ten voordele van die provincie ook niet onevenredig groot.²¹

Op grond hiervan lijkt te kunnen worden aangenomen dat het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit, redelijk is verantwoord. Het verdient evenwel aanbeveling om die verantwoording in de memorie van toelichting verder te expliciteren. In de omzendbrief VR 2014/11 van 17 oktober 2014 wordt overigens als bijzonder aandachtspunt vermeld dat in de memorie van toelichting “in het licht van het gelijkheidsbeginsel een redelijke verantwoording [moet worden gegeven] voor de verschillende behandeling van vergelijkbare situaties, of de gelijke behandeling van wezenlijk verschillende situaties”.²²

10.2. Artikel 40 van het ontwerp strekt ertoe tijdelijke huurovereenkomsten in te voeren in de Vlaamse Wooncode. Luidens het ontworpen artikel 97bis, § 2, hebben de huurovereenkomsten die in werking treden vanaf de datum die de Vlaamse Regering bepaalt, een duur van negen jaar. In afwijking hiervan wordt een huurovereenkomst gesloten voor onbepaalde duur als de huurder een nieuwe huurovereenkomst sluit ten gevolge van een verhuizing naar een andere sociale huurwoning van dezelfde verhuurder, of van een andere verhuurder in het kader van een renovatieproject, op voorwaarde dat de initiële huurovereenkomst in werking trad voor de door de Vlaamse Regering bepaalde datum.

10.2.1. Die regeling doet vooreerst een verschil in behandeling ontstaan tussen de huurders die een huurovereenkomst hebben gesloten die in werking treedt na de door de Vlaamse

²¹ Aan de hand van het aantal huishoudens volgens het Rijksregister op 1 januari 2015 (http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/bevolking/downloads/huishoudens_volgens_het_rijksregister.jsp) kan worden bepaald dat de verhouding tussen het aantal huishoudens in de provincie Limburg en het aantal huishoudens in het Vlaamse Gewest 12,89 percent bedraagt.

²² Omzendbrief VR 2014/11 van 17 oktober 2014 van de Vlaamse Regering ‘Samenwerking met het Vlaams Parlement’, punt III.2.5.2.

Regering bepaalde datum, die een duur hebben van negen jaar, en de huurders die een huurovereenkomst hebben gesloten die in werking is getreden voor die datum, die (verder blijven) genieten van een huurovereenkomst van onbepaalde duur.

In de memorie van toelichting wordt omtrent de voortzetting van de huurovereenkomsten van onbepaalde duur die in werking zijn getreden voor de door de Vlaamse Regering bepaalde datum, het volgende uiteengezet:

“Deze regeling geldt niet voor zittende huurders, die een huurovereenkomst van onbepaalde duur [hebben] gesloten en dit wordt ten volle gerespecteerd. Het vertrouwensbeginsel krijgt voorrang. Uit het vertrouwensbeginsel volgt dat de door de overheid opgewekte verwachtingen van de burger in de regel moet worden gehonoreerd. De reglementering heeft op dit vlak dus een eerbiedigende werking t.a.v. de bestaande contracten. De huurders die na de inwerkingtreding van deze nieuwe regeling een ‘tijdelijke’ huurovereenkomst zullen sluiten, weten precies wat de voorwaarden zijn.”

Gevraagd om het verschil in behandeling tussen de voormelde categorieën van huurders nader te verantwoorden, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het gelijkheidsbeginsel verbiedt personen die zich in eenzelfde situatie bevinden, op verschillende wijze te behandelen (...) en het verzet zich er tevens tegen dat personen die zich in verschillende situaties bevinden, op dezelfde wijze [worden] behandelen.

Enerzijds zijn er de huidige huurders (zittende huurders) die een huurovereenkomst van onbepaalde duur hebben gesloten voor datum X en anderzijds zullen er de huurders zijn die na een bepaalde datum X een huurovereenkomst van bepaalde duur sluiten. Het zijn dus personen die zich in een verschillende situatie bevinden. De eerste groep vertrouwde op het onbepaalde duur karakter van de huurovereenkomst, terwijl de tweede groep er zich van bewust is dat de huurovereenkomst niet zal verlengd worden als de voorwaarden daartoe vervuld zijn. Zoals ook al in de memorie werd aangegeven, wensen de beleidsmakers het vertrouwensbeginsel ten volle te laten spelen. Uit het vertrouwensbeginsel volgt dat de door de overheid opgewekte gerechtvaardigde verwachtingen van de burger in de regel moeten worden gehonoreerd. De reglementering heeft op dit vlak dus een eerbiedigende werking t.a.v. de bestaande contracten. De huurders die na de inwerkingtreding van deze nieuwe regeling een ‘tijdelijke’ huurovereenkomst zullen sluiten, weten precies wat de voorwaarden zijn en zullen navenante verwachtingen hebben.”

Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is het “inherent aan een nieuwe regeling dat een onderscheid wordt gemaakt tussen personen die betrokken zijn bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van de vroegere regeling vielen en personen die betrokken zijn bij rechtstoestanden die onder het toepassingsgebied van de nieuwe regeling vallen. Een dergelijk onderscheid maakt op zich geen schending uit van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Elke wetswijziging zou onmogelijk worden indien zou worden aangenomen dat een nieuwe bepaling die grondwetsartikelen zou schenden om de enkele reden dat zij de toepassingsvereisten van de vroegere regeling wijzigt”.²³

²³ Zie o.m.: GwH 3 maart 1999, nr. 29/99, B.8.2; GwH 17 december 2003, nr. 168/2003, B.6.2; GwH 22 juli 2004, nr. 139/2004, B.12.1; GwH 1 maart 2005, nr. 47/2005, B.19; GwH 15 maart 2007, nr. 41/2007, B.6; GwH 21 februari 2008, nr. 22/2008, B.5; GwH 3 juli 2008, nr. 98/2008, B.5.

Op grond hiervan lijkt het voormelde verschil in behandeling tussen de huurders die een huurovereenkomst hebben gesloten die in werking treedt na de door de Vlaamse Regering bepaalde datum, en de huurders die een huurovereenkomst hebben gesloten die in werking is getreden voor die datum, redelijk verantwoord. Dat is des te meer het geval nu de stellers van het ontwerp met het behoud van de overeenkomsten van onbepaalde duur die in werking zijn getreden voor de door de Vlaamse Regering bepaalde datum, de legitieme verwachtingen van de partijen bij die overeenkomst wensen in acht te nemen.

10.2.2. Het ontworpen artikel 97bis, § 2, van de Vlaamse Wooncode doet eveneens een verschil in behandeling ontstaan tussen huurders met een huurovereenkomst van onbepaalde duur die in werking is getreden voor de door de Vlaamse Regering bepaalde datum, en die na die datum een nieuwe huurovereenkomst sluiten: wanneer ze die nieuwe huurovereenkomst sluiten ten gevolge van een verhuizing naar een andere sociale huurwoning van dezelfde verhuurder, of van een andere verhuurder in het kader van renovatieproject, dan gaat het om een huurovereenkomst van onbepaalde duur; sluiten ze die nieuwe huurovereenkomst ten gevolge van een verhuizing naar een andere sociale woning van een andere verhuurder buiten het kader van een renovatieproject, dan gaat het om een huurovereenkomst van bepaalde tijd.

In de memorie van toelichting wordt hieromtrent het volgende uiteengezet:

“Voor de huidige huurders met een huurovereenkomst van onbepaalde duur verandert er niets. Indien zij wensen te verhuizen naar een andere woning van dezelfde sociale verhuurder, wordt er terug een huurovereenkomst van onbepaalde duur gesloten. Als ze echter verhuizen naar een sociale huurwoning van een andere sociale verhuurder, zullen ze wel vallen onder het nieuwe regime. Er wordt één uitzondering bepaald, namelijk wanneer de verhuis naar een woning van een andere sociale verhuurder geschiedt in het kader van een definitieve herhuisvesting naar aanleiding van renovatie-, aanpassings- of sloopwerkzaamheden van de huidige sociale huurwoning. In dat geval zal de huurder eveneens een huurovereenkomst van onbepaalde duur ondertekenen bij zijn nieuwe verhuurder. Immers, de huurder moet verhuizen omwille van een reden die buiten zijn wil ligt.”

De gemachtigde voegde hier nog het volgende aan toe:

“Er wordt nu ook al een onderscheid gemaakt tussen interne mutaties (verhuizingen bij dezelfde verhuurder) en gaan huren bij een andere sociale verhuurder. De situatie van een interne mutatie is dan ook verschillend van de situatie van een nieuwe kandidaatstelling bij een andere sociale verhuurder

Bij een interne mutatie blijft de verhuurder dezelfde instantie, m.a.w. het gaat om een zelfde huurdersrelatie, alleen het voorwerp van de overeenkomst wijzigt. De twee huurovereenkomsten sluiten naadloos op elkaar aan zodat er geen dubbele huurprijs dient te worden betaald (zie artikel 98, §1, eerste lid, 3° van de Vlaamse Wooncode. Doordat het een zelfde huurdersrelatie betreft, wordt er ook geen aftoetsing gedaan van de inkomensvoorwaarde (zie artikel 19, tweede lid van het KSH <http://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1016403&param=inhoud&AID=1088197>)

Bij een verhuis naar een woning van een andere sociale verhuurder, wordt de huurovereenkomst bij de eerste sociale huisvestingsmaatschappij beëindigd volgens de bepalingen van titel VII van de VWC. De huurder zal de huurovereenkomst bij de sociale verhuurder moeten opzeggen (3 maanden opzegtermijn). Er ontstaat een nieuwe

huurdersrelatie. De inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden worden afgetoetst. De andere sociale huisvestingsmaatschappij heeft geen weet van de woonhistoriek van de huurder (private markt of sociale huurmarkt?) of andere gegevens die bekend zouden zijn bij de vorige sociale huisvestingsmaatschappij. Een uitwisseling van gegevens is niet mogelijk zonder decretale basis (cfr. artikel 22 van de Grondwet).”

Het lijkt inderdaad redelijk verantwoord dat wanneer een huurder met een huurovereenkomst van onbepaalde duur tegen zijn wil moet verhuizen, de huurovereenkomst die hij in die omstandigheden ondertekent, van onbepaalde duur is. De vraag rijst evenwel of die regeling beperkt kan blijven tot het geval van een verhuizing in het kader van een renovatieproject. Er kunnen immers andere gevallen zijn waarin een huurder tegen zijn wil moet verhuizen. Zo bepaalt artikel 92, § 3, eerste lid, 11° en 12°, van de Vlaamse Wooncode dat de huurder van een sociale woning moet instemmen met een verhuis naar een andere sociale huurwoning, enerzijds, als de verhuurder dat wegens renovatie- of aanpassingswerken aan de bewoonde sociale huurwoning noodzakelijk acht en, anderzijds, als de sociale huurwoning die aangepast is aan de fysieke mogelijkheden van personen met een handicap, niet langer wordt bewoond door een persoon die daar nood aan heeft, of als de sociale huurwoning een sociale assistentiewoning is, en niet langer wordt bewoond door een persoon die minstens vijftenzestig jaar oud is.

Daarentegen lijkt de voormelde verantwoording minder aannemelijk voor de huurder die op eigen initiatief verhuist naar een andere sociale verhuurwoning van dezelfde sociale verhuurder. Ook al gaat het om dezelfde partijen, zij sluiten desalniettemin een nieuwe huurovereenkomst met een ander voorwerp. Bovendien handelt de huurder in dat geval met dezelfde kennis van zaken als de huurder die op eigen initiatief verhuist naar een andere sociale verhuurwoning van een andere sociale verhuurder (en de huurder die na de door de Vlaamse Regering bepaalde datum voor het eerst een huurovereenkomst ondertekent). Bij de beslissing om al dan niet te verhuizen, zouden beide categorieën van personen rekening kunnen houden met het gegeven dat de te sluiten huurovereenkomst van bepaalde duur zou zijn.

De stellers van het ontwerp zullen derhalve in een bijkomende verantwoording moeten kunnen voorzien voor het verschil in behandeling dat voortvloeit uit het gegeven dat een huurder met een voor de door de Vlaamse Regering bepaalde datum gesloten huurovereenkomst van onbepaalde duur, die na die datum verhuist naar aan andere sociale huurwoning van dezelfde verhuurder, alsnog een huurovereenkomst van onbepaalde duur zal kunnen sluiten.

10.3. Gevraagd naar een verantwoording voor het provinciaal “objectief” voor sociale huurwoningen dat voortvloeit uit het ontworpen artikel 4.1.4 van het decreet van 27 maart 2009 (artikel 61 van het ontwerp), heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Met het ontworpen artikel 61 wordt beoogd de provinciale objectieven te beperken tot de som van de verplichte inspanningen van de gemeenten in elke provincie. De vrijwillige inspanningen die de gemeenten buiten het bindend sociaal objectief om kunnen leveren, het zogenoemde contingent voor de sociaal woonbeleidsconvenanten, is eveneens opgenomen in de provinciale objectieven. Er wordt in het voorontwerp van decreet voor geopteerd dat contingent uit de provinciale objectieven te halen en te groeperen op Vlaams niveau.

Het was evenwel niet de bedoeling van de Vlaamse regering om de gemeentelijke objectieven voor sociale huurwoningen, waarvan de berekening is gebaseerd op de provinciale objectieven, te verlagen. Dat is het onbedoelde gevolg van het ontworpen artikel 61, 3°. Om die reden wordt voorgesteld punt 3° in te trekken en in artikel 4.1.4, §3, van het decreet Grond- en Pandenbeleid bijkomend te verduidelijken dat de financiering van de sociaal woonbeleidsconvenanten niet afhankelijk is van de verdeling over de provincies van het gewestelijk objectief voor sociale huurwoningen.”

B. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

11. De ontworpen artikelen 2, §§ 6 en 7, 24, § 3, en 29bis, § 1, eerste lid, 6°, b), van de Vlaamse Wooncode (artikelen 6, 4°, 23 en 25 van het ontwerp) impliceren dat persoonsgegevens die onder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer vallen, worden verwerkt.

Het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven wordt op algemene wijze gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke rechten en politieke rechten en artikel 16 van het Internationaal Verdrag over de rechten van het kind. Opdat een inmenging in dit recht verantwoord zou zijn, is onder meer vereist dat de inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving, hetgeen inhoudt dat er een evenredigheid bestaat tussen het beoogde doel en de daartoe aangewende middelen.

De verwerking van persoonsgegevens maakt het voorwerp uit van specifieke regelingen, met name het Europees Verdrag ‘tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens’, ondertekend te Straatsburg op 28 januari 1981 en goedgekeurd bij de wet van 17 juni 1991, en de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levens[s]feer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens’. Ook met richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens’ moet rekening worden gehouden.

Aangezien de wet van 8 december 1992 de concretisering inhoudt van de zo-even genoemde internationaal- en supranationaalrechtelijke normen, moeten de ontworpen bepalingen in de eerste plaats worden getoetst aan deze wet.

Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen en mogen niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden (artikel 4, § 1, 2°, van de wet van 8 december 1992). Gelet hierop moet in de ontworpen bepalingen zelf worden bepaald welk soort persoonsgegevens kunnen worden verwerkt en welke de doelstellingen zijn van de verzameling en de verwerking van de betrokken persoonsgegevens. Aan de hand van die omschrijving moet worden nagegaan of de verzameling van de persoonsgegevens ter zake dienend en niet overmatig is (artikel 4, § 1, 3°, van die wet), met andere woorden of voldaan is aan het evenredigheidsvereiste.

Artikel 5 van de wet van 8 december 1992 bepaalt voorts dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt in één van de in dat artikel bepaalde gevallen. Artikel 8, § 1, van

die wet houdt een verbod in voor de verwerking van persoonsgegevens inzake geschillen voorgelegd aan hoven en rechtbanken alsook aan administratieve gerechten, inzake verdenkingen, vervolgingen of veroordelingen met betrekking tot misdrijven, of inzake administratieve sancties of veiligheidsmaatregelen, behalve in de in artikel 8, § 2, bedoelde gevallen.

De stellers van het ontwerp moeten nagaan of het ontwerp beantwoordt aan de genoemde vereisten van de wet van 8 december 1992. Daarenboven is het uiterst raadzaam om in de memorie van toelichting een uitdrukkelijke en omstandige verantwoording in het licht van die vereisten op te nemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

12.1. In het ontworpen artikel 35, § 1, eerste lid, § 2, eerste lid, en § 3, eerste lid, van het decreet van 22 december 1995 is de draagwijdte van de zinsnede “op aangetekend verzoek en” niet duidelijk. Om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De voorgestelde zinsnede is gebaseerd op de formulering in de huidige decretale bepaling. De zin moet als een dubbele voorwaarde gelezen worden: enerzijds moet het verzoek aangetekend verstuurd worden en anderzijds moet er bewezen worden dat de gebreken hersteld zijn. Maar deze formulering is inderdaad mogelijks verwarrend. Eventueel zouden de passages in volgende zin kunnen worden aangepast:

‘Art. 35. §1. Met behoud van de toepassing van titel 3, hoofdstuk 5, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, schrapt de inventarisbeheerder een gebouw of woning uit de lijst, vermeld in art. 28, §1, eerste lid, 1°, op aangetekend verzoek van de houder van het zakelijk recht, bedoeld in artikel 27, of zijn rechtsopvolger zodra hij bewijst dat de zichtbare en storende gebreken en de tekenen van verval, vermeld in artikel 29, werden hersteld en/of verwijderd.’”

Hiermee kan worden ingestemd. Het ontworpen artikel 35, §§ 2 en 3, van het decreet van 22 december 1995 moet dan op gelijkaardige wijze worden aangepast.

12.2. Luidens het ontworpen artikel 35, § 4, tweede lid, van het decreet van 22 december 1995 wordt het verzoek tot schrapping geacht te zijn ingewilligd als de inventarisbeheerder niet binnen drie maanden na dat verzoek kennis geeft van de beslissing daaromtrent.

Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing.

Al kan dat procedé niet geheel worden afgekeurd wanneer, zoals thans het geval is, de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is, moet toch worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald

houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstreckende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

Het ontworpen artikel 35, § 4, tweede lid, van het decreet van 22 december 1995 wordt dan ook op dit punt het best herzien.

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 102bis, § 5, vijfde lid, van de Vlaamse Wooncode (artikel 44, 4°, van het ontwerp).

Artikel 6

13. Zoals vermeld is het ontworpen artikel 2, §§ 6 en 7, geïnspireerd op de artikelen 54 en 55 van het Sociaal Strafwetboek.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft omtrent het ontwerp dat tot die bepalingen heeft geleid onder meer het volgende opgemerkt:

“2. De vraag rijst of de in het ontworpen artikel 56, derde lid, opgenomen omschrijving ‘akten, stukken, registers, documenten of inlichtingen ingewonnen tijdens de uitvoering van de taken opgelegd door de rechterlijke overheid’ niet te eng is. De regel dient immers, gelet op het geheim van het onderzoek, in ieder geval te gelden voor gelijk welke informatie die betrekking heeft op het opsporingsonderzoek of op het gerechtelijk onderzoek. In dit verband moet worden opgemerkt dat bijvoorbeeld de vaststelling van het misdrijf zelf dat aanleiding geeft tot het opzetten van zulk een onderzoek, strikt genomen geen element uitmaakt dat is ‘ingewonnen’ tijdens de uitvoering van een taak opgelegd door de rechterlijke overheid.

Voorts moet erop worden gewezen dat de thans in artikel 6, § 1, derde lid, van de wet van 16 november 1972 vervatte regeling betrekking heeft op alle ‘gerechtelijke procedures’ (met inbegrip van burgerrechtelijke procedures), wat veel ruimer is dan de formulering die in de ontworpen bepaling wordt gebruikt.

De stellers van het ontwerp doen er derhalve goed aan de genoemde bepaling aan een nieuw onderzoek te onderwerpen, waarbij ook rekening kan worden gehouden met de thans bestaande interpretatieproblemen met betrekking tot artikel 6, § 1, derde lid, van de wet van 16 november 1972²⁴.

(...)

3. Er dient te worden gespecificeerd wat in het ontworpen artikel 56, derde lid, wordt bedoeld met het begrip ‘rechterlijke overheid’.

²⁴ Voetnoot 32 van het aangehaalde advies: Zie D. TORFS, *l.c.*, 440-444; W. VAN EECKHOUTTE, *l.c.*, 178-180.

(...)”²⁵

Vermits in het ontworpen artikel 2, §§ 6 en 7, van de Vlaamse Wooncode gelijkaardige begrippen worden gehanteerd, namelijk “inlichtingen die worden ingewonnen tijdens de uitoefening van plichten, voorgeschreven door de rechterlijke overheid” en “inlichtingen en informatiedragers, verzameld tijdens de uitvoering van de taken opgelegd door de rechterlijke overheid”, moeten ten aanzien van die bepalingen dezelfde opmerkingen worden gemaakt.

Artikel 9

14.1. In de inleidende zin van artikel 9 van het ontwerp moet worden verwezen naar “hoofdstuk III, toegevoegd bij artikel 8” (in plaats van “artikel 7”).

14.2. In het ontworpen artikel 4*bis*, § 1, tweede lid, en § 2, van de Vlaamse Wooncode dient te worden bepaald wie de herzieningen moet doen en wie iedere legislatuur een actieprogramma vaststelt.

Artikel 15

15. In het ontworpen artikel 17*bis*, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode worden de kosten opgesomd die de gemeente kan terugvorderen van de verhuurder of van de persoon die de woning ter beschikking heeft gesteld wanneer de burgemeester overgaat tot herhuisvesting van de bewoners van een ongeschikte of onbewoonbare woning.

Zoals die bepaling thans is geformuleerd, lijkt de gemeente tot de terugvordering te kunnen overgaan ook wanneer de burgemeester overgaat tot herhuisvesting van bewoners van een ongeschikte of een onbewoonbare woning zonder dat die ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring te wijten zou zijn aan een fout van de verhuurder of van de persoon die de woning ter beschikking heeft gesteld. Dat lijkt niet de bedoeling te zijn van de stellers van het ontwerp. Uit de memorie van toelichting blijkt immers dat het ontworpen artikel 17*bis*, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode er niet toe strekt af te wijken “van het algemene principe van de buitencontractuele aansprakelijkheid dat de geleden schade integraal moet worden vergoed”. Er kan evenwel enkel sprake zijn van een buitencontractuele aansprakelijkheid voor zover de verhuurder of de persoon die de woning ter beschikking heeft gesteld een fout heeft begaan die tot de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring heeft geleid.

Het strekt tot aanbeveling om dit te verduidelijken in het ontworpen artikel 17*bis*, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode.

Artikel 28

²⁵ Adv.RvS 40.352/1 van 15 juni 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 6 juni 2010 ‘tot invoering van een Sociaal Strafwetboek’, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-3059/001, 508.

16.1. Luidens het ontworpen artikel 40, § 1, tweede lid, 11°, van de Vlaamse Wooncode moet een vennootschap om erkend te kunnen worden en te blijven als sociale huisvestingsmaatschappij in voldoende mate bijdragen aan het bereiken van het bindend sociaal objectief vermeld in artikel 4.1.2 van het decreet van 27 maart 2009.

In de memorie van toelichting wordt hieromtrent het volgende uiteengezet:

“De sociale huisvestingsmaatschappijen worden medeverantwoordelijk voor het gemeentelijk bindend sociaal objectief (BSO): als een sociale huisvestingsmaatschappij volgens een voortgangsrapportage niet op schema zit om over het werkgebied het bindend sociaal objectief te behalen, wordt haar erkenning ingetrokken – tenzij kan worden aangetoond dat er externe factoren zijn die verantwoorden waarom het objectief niet is behaald.”

Die uitzondering op de intrekking van de erkenning van de sociale huisvestingsmaatschappij die onvoldoende bijdraagt aan het bereiken van het bindend “sociaal objectief”, wordt evenwel niet vermeld in het ontworpen artikel 40, § 1, tweede lid, 11°, van de Vlaamse Wooncode. De gemachtigde erkent dat die bepaling in die zin zal moeten worden aangevuld.

16.2. Uit het ontworpen artikel 40, § 1, derde lid, van de Vlaamse Wooncode vloeit voort dat om na te gaan of een sociale huisvestingsmaatschappij in voldoende mate bijdraagt aan het bereiken van het bindend “sociaal objectief”, “[t]en minste (...) rekening [wordt] gehouden met de andere sociale huisvestingsmaatschappijen en de sociale verhuurkantoren die in hetzelfde werkgebied actief zijn”. Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Bij de beoordeling of een sociale huisvestingsmaatschappij ‘in voldoende mate bijdraagt’ aan het bereiken van het bindend sociaal objectief van de gemeenten in het werkgebied dient rekening gehouden te worden met de andere sociale huisvestingsmaatschappijen en de sociale verhuurkantoren die actief zijn in hetzelfde werkgebied. In dezelfde gemeente kunnen meerdere sociale huisvestingsmaatschappijen actief zijn; ook het lokaal actieve sociaal verhuurkantoor levert een bijdrage aan het bindend sociaal objectief. Het bereiken van het bindend sociaal objectief van een gemeente is met andere woorden een gezamenlijke verantwoordelijkheid.”

Het is de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel niet duidelijk hoe die gedeelde verantwoordelijkheid vertaald kan worden in de door de Vlaamse Regering te bepalen methodologie en criteria aan de hand waarvan het in voldoende mate bijdragen aan het bereiken van het bindend sociaal objectief wordt beoordeeld. De ontworpen bepaling moet op dat punt dan ook worden verduidelijkt.

Artikel 40

17. In het ontworpen artikel 97bis, § 5, van de Vlaamse Wooncode dient te worden verwezen naar “paragraaf 3, zesde lid” (in plaats van naar “paragraaf 3, vierde lid”).

Artikel 42

18. In het ontworpen artikel 98, § 1, vijfde lid, van de Vlaamse Wooncode moet worden verwezen naar artikel 97bis, §§ 3 en 4, van diezelfde Vlaamse Wooncode (in plaats van naar artikel 97bis, §§ 4 en 5, van diezelfde Wooncode). Artikel 97bis, § 5, van de Vlaamse Wooncode, tot invoeging waarvan artikel 40 van het ontwerp strekt, regelt immers niet de opzegging van de huurovereenkomst, maar het beroep wanneer de verhuurder niet ingaat op het verzoek tot intrekking van de opzegging.

Artikel 44

19.1. Uit het ontworpen artikel 102bis, § 3, eerste lid, en § 5, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode (artikel 44, 1° en 4°, van het ontwerp) vloeit voort dat de huurder niet langer, zoals thans het geval is, wordt gehoord of opgeroepen alvorens de administratieve geldboete wordt opgelegd, maar dat hij in het verzoekschrift waarmee hij de administratieve geldboete betwist, kan vragen om mondeling te worden gehoord.

De beginselen van behoorlijk bestuur omvatten de hoorplicht²⁶, die inhoudt dat de betrokkene voorafgaandelijk kennis krijgt van de aard van de maatregel die wordt overwogen en van de motieven, hetgeen impliceert dat de concrete feiten en grieven vooraf worden meegedeeld. Deze verplichting bestaat niet wanneer een dringend optreden is vereist, of wanneer de voorgenomen maatregel wordt overwogen op grond van feiten die voor directe, eenvoudige vaststelling vatbaar zijn.²⁷

Ofschoon de decreetgever van dit beginsel mag afwijken door te bepalen dat de betrokkene (enkel) in het kader van de bezwaarprocedure tegen een administratieve geldboete kan vragen om gehoord te worden, moet hij evenwel het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit redelijk kunnen verantwoorden.

De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

“Zoals gesteld in de memorie van toelichting wordt de procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete aan sociale huurders hervormd om deze te vereenvoudigen, wat de rechtsbescherming van de sociale huurder ten goede moet komen. De huidige procedure is ingewikkeld en hoewel er heel wat waarborgen in vervat zitten ter bescherming van de sociale huurder dreigen die in praktijk verloren te gaan door de ingewikkelde procedure. Een eenvoudigere en verkorte procedure moet er toe leiden dat sociale huurders effectief hun rechten kunnen uitoefenen wanneer hen een administratieve geldboete wordt opgelegd.

In die optiek wordt de verplichting om de betrokkene te horen verschoven van voor het opleggen van de administratieve geldboete naar de fase nadien. Uit de praktijk blijkt immers dat sociale huurders zich onvoldoende bewust zijn van het nut van horen voordat de boete is opgelegd omdat de boodschap dat wordt overwogen een administratieve geldboete op te leggen eerder vaag is en zij de ernst ervan niet inzien. Dit is anders wanneer de uitnodiging om gehoord te worden een concreet bedrag van geldboete bevat.

²⁶ Zie: GwH 14 september 2006, nr. 139/2006, B.9.1; GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.35.

²⁷ Zie o.m. RvS 30 januari 2015, nr. 230.037, *Abid*.

Het feit dat sociale huurders op voorhand niet meer de kans krijgen hun argumenten over te maken (een kans die zoals gezegd *quasi* nooit wordt gegrepen door de sociale huurder), wordt voldoende omkaderd. De huurder moet nog steeds in gebreke gesteld worden en aangemaand worden zijn verplichtingen na te komen binnen een bepaalde termijn, de toezichthouder moet er over waken dat er geen wanverhouding is tussen de vastgestelde inbreuk en de opgelegde boete en in de beslissing waarmee de boete wordt opgelegd moet de betrokkene worden gewezen op de betwistingsmogelijkheden. Op basis van de motiveringsverplichting zal de toezichthouder in zijn beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete ook het concrete bedrag moeten verantwoorden.”

In zoverre de afschaffing van de mogelijkheid om voorafgaand te worden gehoord kadert in een ruimere hervorming van de procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete aan een sociale huurder die beoogt de rechtsbescherming van de sociale verhuurder te verbeteren, kan worden aangenomen dat er een redelijke verantwoording voorhanden is voor die maatregel. Het strekt evenwel tot aanbeveling dit in de memorie van toelichting te verduidelijken.

19.2. Luidens het ontworpen artikel 102*bis*, § 6, van de Vlaamse Wooncode kan de huurder tegen de beslissing van de toezichthouder beroep aantekenen bij de burgerlijke rechtbank. Volgens de gemachtigde wordt hiermee de rechtbank van eerste aanleg bedoeld.

Vermits, zoals de gemachtigde zelf toegeeft, de administratieve geldboete waarin wordt voorzien in artikel 102*bis* van de Vlaamse Wooncode moet worden beschouwd als een strafsanctie in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, moet erop worden gewezen dat, om in overeenstemming te zijn met die verdragsbepaling, volgens de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de oplegging van de administratieve geldboete moet kunnen worden onderworpen aan de controle van een rechter die oordeelt met volle rechtsmacht.²⁸ Op grond van de gemeenrechtelijke regels heeft de rechtbank van eerste aanleg, bij wie het beroep tegen de beslissing van de toezichthouder moet worden ingesteld, volle rechtsmacht,²⁹ zodat aan die vereiste lijkt te zijn voldaan.

In dit geval houdt dit in dat de rechtbank van eerste aanleg, net zoals de toezichthouder die beslist over het verzoekschrift van de huurder, de administratieve geldboete moet kunnen kwijtschelden of verminderen, of uitstel van betaling moet kunnen verlenen.

Artikel 46

20. In het ontworpen artikel 2.2.6, § 1, tweede lid, van het decreet van 27 maart 2009 wordt gewag gemaakt van een intergemeentelijke administratieve eenheid met of zonder rechtspersoonlijkheid. Gevraagd wat hiermee wordt bedoeld, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“In dit verband kan verwezen worden naar p. 21 van de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010 (Stuk 234 (2009-2010) – nr. 1). Met dit decreet werd immers gewijzigd aan de initiële

²⁸ Zie bv. EHRM 4 maart 2004, *Silvester's Horeca Service t. België*.

²⁹ GwH 7 maart 2007, nr. 33/2007, B.6.4; GwH 18 april 2007, nr. 62/2007, B.6.3.

bepaling rond intergemeentelijke samenwerking en wordt de bedoeling van de decreetgever toegelicht:

Art. 68 tot en met 71. Huidig artikel 2.2.6, §1, tweede lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid stelt dat ‘de opmaak en opbouw van het leegstandsregister’ kunnen worden opgedragen aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband in de zin van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking. Desondanks worden in de daaropvolgende artikelen achtereenvolgens de opsporing en vaststelling van leegstand (artikel 2.2.6, §7), de opname in het leegstandsregister (artikel 2.2.7, §4) de kennisgeving van de opname in het leegstandsregister (artikel 2.2.7, §1), het beroep tegen de opname in het leegstandsregister (artikel 2.2.7, §3) en de schrapping uit het leegstandsregister (artikel 2.2.8) expliciet voorbehouden aan de gemeente. Daaruit volgt dat de opdracht die de gemeente aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband kan geven, op dit ogenblik enkel betrekking kan hebben op de fysieke totstandkoming van het leegstandsregister en bijgevolg een lege doos is. Gemeenten waar het beheer van de inventaris leegstand op dit ogenblik door een intergemeentelijk samenwerkingsverband gebeurt, zullen dit vanaf 1 januari 2010 opnieuw zelf moeten doen, met alle bijkomende administratieve lasten van dien. Er wordt voorgesteld om terug te keren naar de regeling zoals die gold (en in feite nog steeds geldt tot en met 31 december 2009) in het heffingsdecreet van 22 december 1995, namelijk dat het volledige beheer van het leegstandsregister kan worden overgedragen aan een intergemeentelijke administratieve eenheid (waaronder, maar niet louter een intergemeentelijk samenwerkingsverband in de zin van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking). De wijziging van artikel 2.2.6 en artikel 2.2.8 zorgt ervoor dat intergemeentelijke administratieve eenheden volwaardige beheerders van het leegstandsregister kunnen worden. Door de wijziging van [artikel] 3.2.22 kunnen personeelsleden van een intergemeentelijke administratieve eenheid ook controles en onderzoeken instellen en vaststellingen verrichten bij de toepassing van de gemeentelijke belastingverordening. De aanpassing van artikel 7.3.2. zorgt er ten slotte voor dat bij overdracht van de gewestelijke inventaris naar het gemeentelijk leegstandsregister enkel de beroepsprocedure wordt uitgesloten, en niet de kennisgeving aan de zakelijk gerechtigden – met opgave van de vrijstellingen.

De decreetgever heeft dit dus niet willen beperken tot de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bedoeld in het decreet van 6 juli 2001, maar in de praktijk is het daar voor zover bekend wel toe beperkt gebleven.”

Vermits uit die toelichting voortvloeit dat het begrip “intergemeentelijke administratieve eenheid” niet beperkt is tot een intergemeentelijk samenwerkingsverband in de zin van het decreet van 6 juli 2001 ‘houdende de intergemeentelijke samenwerking’, moet dat begrip in de ontworpen bepaling nader worden omschreven.

Artikel 58

21. Luidens het ontworpen artikel 4.1.1, § 2, van het decreet van 27 maart 2009 wordt “de eerste nulmeting op het vlak van het bestaande sociaal woonaanbod, opgenomen in de bijlage die bij dit decreet is gevoegd, bekrachtigd”.

Die ontworpen bepaling herneemt artikel 7.3.6 van het decreet van 27 maart 2009, dat wordt opgeheven (artikel 66 van het ontwerp). Uit die bepaling vloeit voort dat de eerste nulmeting reeds werd bekrachtigd bij de inwerkingtreding van het decreet van 27 maart 2009.

Teneinde te vermijden dat de indruk wordt gewekt dat de eerste nulmeting thans opnieuw wordt bekrachtigd, dient het ontworpen artikel 4.1.1, § 2, van het decreet van 27 maart 2009 te worden geherformuleerd. Die bepaling zou als volgt kunnen luiden:

“De resultaten van de nulmeting op het vlak van het bestaande sociaal woonaanbod, opgenomen in de bijlage bij dit decreet, die zijn bekrachtigd bij artikel 7.3.6, voor het werd opgeheven bij artikel 66 van het decreet van ... ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’, gelden voor de periode van 1 januari 2008 tot 31 december 2025.”

Artikel 64

22. In het ontworpen artikel 4.1.7, § 2, vijfde lid, van het decreet van 27 maart 2009 dient te worden verwezen naar “de periode van 1 september 2009 tot 31 december 2025” (in plaats van naar “de periode van 1 september 2009 tot en met 31 december 2015”).

Artikel 68

23. Artikel 68, 1°, van het ontwerp strekt ertoe om in artikel 91, eerste lid, van het decreet van 19 december 2014 de verwijzing naar de artikelen 109 tot 114 van de Vlaamse Wooncode te vervangen door een verwijzing naar de artikelen 85 tot 90 van het decreet van 19 december 2014.

Erop gewezen dat die artikelen van het decreet van 19 december 2014 louter wijzigende artikelen zijn en gevraagd of het dan de bedoeling is om te verwijzen naar de bepalingen van de Vlaamse Wooncode die bij die artikelen worden gewijzigd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Bedoeling was om te verwijzen naar de decretale rechtsgronden van de verschillende subsidies voor sociale koopwoningen en sociale kavels, aan de vooravond van hun opheffing bij artikelen 83-90 van het Programmadecreet. Als de Raad van State het nodig acht het toepassingsgebied op autonome wijze te omschrijven, dan zal dat worden aangepast in het voorontwerp van decreet. De rechtsgronden voor de koopsubsidies zijn opgelijst in artikel 69, derde lid, 3°, van het voorontwerp van decreet.”

Er moet inderdaad in een bepaling worden voorzien die verwijst naar de bepalingen die de subsidies in kwestie regelden voor hun opheffing bij het decreet van 19 december 2014.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT