



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.211/3
van 18 februari 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van
Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en
Armoedebestrijding ‘tot uitvoering van het besluit van de
Vlaamse Regering van 21 december 2018 tot instelling van een
aanpassingspremie voor woningen’

Op 18 januari 2019 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 tot instelling van een aanpassingspremie voor woningen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 februari 2019.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding strekt tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 ‘tot instelling van een aanpassingspremie voor woningen’.

Er wordt bepaald dat de aanvragen om een aanpassingspremie moeten worden ingediend bij het agentschap Wonen-Vlaanderen (hierna: het agentschap) (artikel 2 van het ontwerp) en dat de administrateur-generaal van het agentschap het modelformulier voor die aanvragen mag opmaken (artikel 3). Voorts wordt het agentschap gemachtigd om een aantal gegevens op te vragen bij het Rijksregister of bij de Federale Overheidsdienst Financiën (artikelen 4 en 5). Er wordt bepaald welke aanpassingswerken in aanmerking worden genomen (artikel 6), evenals de wijze waarop de tegemoetkoming voor zorgwoningen wordt berekend (artikel 7). De aanvrager is verplicht op verzoek van het agentschap de originelen van de facturen voor te leggen (artikel 8).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 juni 2019 (artikel 9).

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Op het ogenblik dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, dit advies heeft gegeven, is het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

De gemachtigde heeft weliswaar een kopie bezorgd van het voormelde besluit, maar het blijkt om een niet-ondertekend exemplaar te gaan. De Raad heeft derhalve niet kunnen nagaan of die tekst overeenstemt met het door de Vlaamse Regering goedgekeurde besluit.

Het is onder dat voorbehoud dat dit advies wordt gegeven.

RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in het tweede lid van de aanhef ervan vermelde artikelen 2, 5, tweede lid,¹ en 6, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018. In die bepalingen wordt de Vlaamse minister bevoegd voor de huisvesting (hierna: de minister) gemachtigd om te bepalen welke aanpassingswerkzaamheden voor de tegemoetkoming in aanmerking worden genomen (artikelen 2, tweede lid, eerste zin, en 5, tweede lid),² om de voorwaarden vermeld in dit besluit te preciseren door het vaststellen van detailmaatregelen en van uitvoeringsmaatregelen van bijkomende aard (artikel 2, tweede lid, tweede zin),³ en om de vorm en de inhoud van het modelformulier te bepalen waarmee de aanpassingspremie moet worden aangevraagd (artikel 6, eerste lid).⁴

Bij een aantal bepalingen van het ontworpen besluit moet evenwel een voorbehoud worden gemaakt.

4.2.1. In artikel 2, eerste en derde zin, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat de aanvragen om een tegemoetkoming worden ingediend bij het agentschap en dat een digitale aanvraag alleen geldig is met een digitale handtekening.

Die bepalingen hernemen hetgeen reeds wordt bepaald in artikel 6, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018, naar luid waarvan de aanvraag wordt ingediend door afgifte bij het agentschap, door verzending per brief of via elektronische weg met digitale handtekening.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

De eerste en derde zin van artikel 2 van het ontworpen besluit moeten dan ook worden weggelaten.

4.2.2. Hetzelfde geldt voor de tweede zin van artikel 6, eerste lid, van het ontworpen besluit, dat in wezen herneemt hetgeen reeds wordt bepaald in artikel 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018.

¹ Het derde lid van die bepaling, waar eveneens naar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef van het ontworpen besluit, lijkt daarentegen geen bijkomende machtiging aan de minister bevoegd voor de huisvesting te bevatten. Weliswaar wordt in dat lid gewag gemaakt van “de voorwaarden die de minister ter zake heeft gesteld”, maar dat lijkt te slaan op de in het tweede lid bedoelde voorwaarden opdat werkzaamheden in aanmerking komen voor de aanpassingspremie. Die verwijzing mag bijgevolg worden weggelaten.

² Die bepalingen bieden rechtsgrond voor artikel 6 van het ontworpen besluit.

³ Die bepaling biedt rechtsgrond voor de artikelen 5, eerste lid, en 8 van het ontworpen besluit.

⁴ Die bepaling biedt rechtsgrond voor de artikelen 2, tweede zin, en 3 van het ontworpen besluit.

De gemachtigde was het er overigens mee eens dat het eerste lid van artikel 6 van het ontworpen besluit in zijn geheel mocht worden weggelaten.

4.3. Naar luid van artikel 4 van het ontworpen besluit zal het agentschap op basis van de gegevens van bewoning vermeld in het Rijksregister nagaan of de bewoner de premiewoning bewoont als hoofdverblijfplaats.

Op grond van artikel 6, vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 kan het agentschap bij de bevoegde diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën, bij het Rijksregister, bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, bij de lokale besturen, bij het Vlaams Energieagentschap en bij het departement Omgeving de noodzakelijke gegevens verkrijgen over het inkomen, de gezinssamenstelling, de eigendomsvoorwaarde, en over een conforme uitvoering van de werkzaamheden, vermeld in de artikelen 3 tot 5.

In die bepaling wordt de “bewoning als hoofdverblijfplaats” echter niet vermeld.

Gevraagd naar de rechtsgrond voor de ontworpen bepaling in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 6, vijfde lid van het besluit vormt op dit ogenblik het voorwerp van een screening in het kader van de compliance aan de AVG-Verordening van de regelgevingen die het agentschap momenteel toepast. In dat kader zal de opsomming worden uitgebreid.”

Zolang dat niet is gebeurd, is geen rechtsgrond voorhanden voor artikel 4 van het ontworpen besluit en moet die bepaling worden weggelaten.

4.4. In artikel 5, tweede en derde lid, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat ambtenaren van de Europese Unie of andere internationale organisaties en aanvragers die in het buitenland werken attesten uitgaande van hun werkgever of een buitenlands aanslagbiljet voorleggen op basis waarvan het belastbaar inkomen en de van belasting vrijgestelde beroepsinkomsten kunnen worden vastgesteld.

Op die manier wordt voor de voormelde categorieën van aanvragers een element toegevoegd aan hetgeen een aanvraag volgens artikel 6, vierde lid, 1° tot 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 moet bevatten.

Hiertoe wordt de minister echter niet gemachtigd. Een minister beschikt enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering die wel heeft op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Bijgevolg is er geen rechtsgrond voor de ontworpen bepaling.

Wel kan het agentschap op basis van artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 aan de voormelde categorieën van aanvragers als aanvullende bewijsstukken attesten of een buitenlands aanslagbiljet vragen op basis waarvan het belastbaar inkomen en de van belasting vrijgestelde beroepsinkomsten van de betrokkenen kunnen worden vastgesteld, vermits aan de hand hiervan de voorwaarden van de tegemoetkoming kunnen worden nagegaan.

4.5. In artikel 7 van het ontworpen besluit wordt bepaald dat als de aanvraag betrekking heeft op een zorgwoning, de tegemoetkoming wordt berekend op de kostprijs van de werkzaamheden, vermeld in artikel 6 van dit besluit, ongeacht of de werkzaamheden betrekking hebben op de hoofdwooneenheid of op de ondergeschikte wooneenheid, of op beide samen.

Gevraagd naar de rechtsgrond voor die bepaling heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Artikel 5, tweede lid van het BVR bepaalt dat de Vlaamse Minister, bevoegd voor de huisvesting, bepaalt welke werken in aanmerking komen voor de aanpassingspremie. In artikel 7 van het MB wordt bepaald dat in het geval van een zorgwoning, het zowel de werkzaamheden aan de hoofdwooneenheid betreft als aan de ondergeschikte wooneenheid.”

In zoverre artikel 7 van het ontworpen besluit ertoe strekt te verduidelijken dat voor zorgwoningen zowel werkzaamheden die betrekking hebben op de hoofdwooneenheid, als werkzaamheden die betrekking hebben op de ondergeschikte wooneenheid in aanmerking komen voor de aanpassingspremie, bieden de artikelen 2, tweede lid, eerste zin, en 5, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 rechtsgrond voor die bepaling.

4.6. De in opmerking 4.1 vermelde artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2018 vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 81 en 83 van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode). Overeenkomstig artikel 81 van de Vlaamse Wooncode kan de Vlaamse Regering tegemoetkomingen verlenen om woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden in staat te stellen een woning te bouwen, te huren of te kopen of hun woning te renoveren, te verbeteren of aan te passen. De tegemoetkoming kan ook verleend worden aan de eigenaar-verhuurder die werken uitvoert aan de door hem verhuurde woning. Op grond van artikel 83 van de Vlaamse Wooncode kan een tegemoetkoming worden verleend om de verwerving of renovatie, de verbetering en de aanpassing van woningen aan te moedigen ten behoeve van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden, woonbehoeftige bejaarden en personen met een handicap.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT