



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.212/3
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
tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie of verbetering van
een bestaande woning of bij de realisatie van een nieuwe
woning’

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 tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie of verbetering van een bestaande woning of bij de realisatie van een nieuwe woning’.

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 tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie of verbetering van een bestaande woning of bij de realisatie van een nieuwe woning’.

Er wordt bepaald dat de aanvragen om een tegemoetkoming 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 worden een aantal bevoegdheden en taken van het agentschap omschreven (artikelen 4 tot 6). De berekeningswijze van de tegemoetkoming wordt vastgesteld voor het geval dat de aanvrager meerdere verbeteringspremies heeft verkregen voor dezelfde premiewoning (artikel 7). De werken die in aanmerking komen voor de premie (artikelen 8 en 9) en de niet-subsidiabele werkzaamheden (artikel 12) worden bepaald, evenals de attesten die desgevallend bij de facturen moeten worden gevoegd (artikel 10). De aanvrager is verplicht op verzoek van het agentschap de originelen van de facturen voor te leggen (artikel 11) en het agentschap kan aanvullende bewijsstukken vragen (artikel 13).

Het te nemen besluit treedt in werking op de datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018 (artikel 14).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de in het tweede lid van de aanhef ervan vermelde artikelen 2, 6, § 1, en 8, § 2, 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 renovatie- en verbeteringswerkzaamheden voor tegemoetkoming in aanmerking komen en om de voorwaarden vermeld in dit besluit te preciseren door het vaststellen van detailmaatregelen en van uitvoeringsmaatregelen van bijkomende aard (artikel 2, tweede lid),¹ om de vorm en de inhoud van het modelformulier te bepalen waarmee de tegemoetkoming moet worden aangevraagd (artikel 6, § 1)² en om de

¹ Die bepaling biedt rechtsgrond voor de artikelen 5, eerste lid, 6, en 8 tot 13 van het ontworpen besluit.

² Die bepaling biedt rechtsgrond voor artikel 3 van het ontworpen besluit.

voorwaarden vast te stellen voor de berekening van de tegemoetkoming als de aanvrager een of meer verbeteringspremies heeft verkregen voor dezelfde premiewoning (artikel 8, § 2).³

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

3.2.1. In artikel 2 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 bepaling herneemt hetgeen reeds wordt bepaald in artikel 6, § 5, eerste 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.

Artikel 2 van het ontworpen besluit moet dan ook worden weggelaten.

3.2.2. 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, § 5, tweede 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 patrimoniale waarde, de naleving van de energieprestatieregelgeving en over een conforme uitvoering van de werkzaamheden, vermeld in de artikelen 3 tot 5 van dat besluit.

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, §5 tweede 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.”

³ Die bepaling biedt rechtsgrond voor artikel 7 van het ontworpen besluit.

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

3.2.3. 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, § 5, eerste lid, 1° tot 5°, 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 13 van het ontworpen besluit, dat rechtsgrond vindt in artikel 2, tweede lid, 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.

3.3. De in opmerking 3.1 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 8

4.1. Volgens de inleidende zin van artikel 8, tweede lid, van het ontwerp worden de subsidiabele werkzaamheden opgesomd in vier categorieën, waarbij elke categorie van werkzaamheden een of meer bouwonderdelen bevat. De vier categorieën die vervolgens worden vermeld stemmen overeen met die van artikel 5, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse

Regering van 21 december 2018, met uitzondering van categorie 1: in artikel 5, § 1, tweede lid, 1°, van het voormelde besluit wordt gewag gemaakt van “de ruwbouw” van de woning; artikel 8, tweede lid, 1°, van het ontwerp heeft het daarentegen over “het karkas”.

Het is aangewezen de terminologie van het ontwerp aan te passen aan die van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018.

4.2. In artikel 8, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat als werkzaamheden met betrekking tot het buitenschrijnwerk vergunningsplichtig zijn of onderworpen zijn aan de meldingsplicht vermeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, voldaan moet zijn aan de eisen op het vlak van de energieprestatie en het binnenklimaat, vermeld in titel XI van het Energiedecreet van 8 mei 2009. Zo niet, moet voor buitenschrijnwerk voldaan worden aan de ventilatievoorzieningen in woongebouwen, vermeld in bijlage IX van het Energiebesluit van 19 november 2010.

Gevraagd of voor de voormelde werkzaamheden sowieso niet moet worden voldaan aan de bepalingen van het Energiedecreet van 8 mei 2009 of van het Energiebesluit van 19 november 2010, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het Energiedecreet en het Energiebesluit legt enkel voorwaarden op als er een omgevingsvergunning/stedenbouwkundige vergunning vereist is voor de verbouwing van de woning. Indien louter bestaande ramen vervangen worden, hoeft men geen omgevingsvergunning aan te vragen en legt het Energiebesluit ook geen eisen op voor ventilatie.

Omdat bij het vervangen van bestaand buitenschrijnwerk ook de luchtdichtheid van het gebouw wordt beïnvloed, is het van belang om toch in voldoende ventilatie te voorzien. Daarom worden in art. 8, derde lid ook specifieke eisen i.v.m. ventilatie opgelegd voor niet-vergunningsplichtige werkzaamheden waardoor enkel een renovatiepremie kan verkregen worden als er in aangepaste ventilatie wordt voorzien, zoals ook wordt opgelegd bij de vergunningsplichtige werken.”

Hieruit vloeit voort dat voor vergunnings- of meldingsplichtige werkzaamheden, de verplichting om te voldoen aan de eisen van het Energiedecreet van 8 mei 2009 uit dat decreet zelf voortvloeit. Bijgevolg is de eerste zin van artikel 8, derde lid, van het ontwerp overbodig en kan ermee worden volstaan enkel de tweede zin van die bepaling te behouden.

Artikel 9

5. In artikel 9, tweede lid, van het ontwerp wordt verkeerdelijk verwezen naar “artikel 9 van dit besluit”. Allicht wordt artikel 8 bedoeld. Dit moet worden verbeterd.

Artikel 10

6. In artikel 10 van het ontwerp wordt bepaald dat als de facturen voor de subsidiabele werken betrekking hebben op elektriciteit en centrale verwarming “de nodige attesten die de conformiteit met de normen aantonen” moeten worden bijgevoegd.

Gevraagd welke normen worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Dit gaat meer bepaald over de norm opgelegd in het MB Art. 8, tweede lid, 4°, a), waarin opgelegd wordt dat de geplaatste CV-ketel moet voldoen aan de Europese energie-efficiëntierichtlijn en over de voorwaarde opgelegd in het MB art. 8, tweede lid, 4°, b) waarin bepaald wordt dat de elektrische installatie conform moet zijn met het AREI.

De aanvrager moet zelf de nodige attesten kunnen voorleggen dat hieraan voldaan is.”

Omwille van de rechtszekerheid moet in de tekst zelf van het ontwerp worden verduidelijkt over welke normen en attesten het precies gaat.

Artikel 12

7. In artikel 12, 1°, van het ontwerp wordt bepaald dat “vervangingsbouw” niet subsidiabel is.

De vraag rijst hoe die bepaling zich verhoudt tot artikel 8, tweede lid, 1°, b), van het ontwerp waaruit onder meer voortvloeit dat de afbraak van bestaande muren en de bouw van nieuwe binnen- en buitenmuren, inclusief de dragende of steunende elementen in die muren, zoals kolommen, balken en lateien, tot de werkzaamheden behoren die in aanmerking komen voor de tegemoetkoming. In dat geval worden immers bestaande muren vervangen door nieuwe muren en lijkt er sprake te zijn van vervangingsbouw.

Dit moet worden verduidelijkt. Desgevallend moet nader worden omschreven wat wordt bedoeld met “vervangingsbouw”, zodat een onderscheid kan worden gemaakt met de in artikel 8, tweede lid, 1°, b), van het ontwerp bedoelde werkzaamheden.

Artikel 14

8. Naar luid van artikel 14 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018.

Volgens artikel 15 van het laatst vermelde besluit treedt dit besluit in werking op 1 februari 2019, met uitzondering van artikel 11, punten 1° en 2°, dat in werking treedt op 1 juni 2019.

Aangenomen dat met “de datum van de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2018” 1 februari 2019 wordt bedoeld, betekent dit dat het te nemen besluit met terugwerkende kracht uitwerking zou hebben.

De gemachtigde liet echter weten dat dit niet de bedoeling is en dat:

“[d]e inwerkingtredingsbepaling (...) aangepast [moet] worden en vervangen door ‘Dit besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.’”

Tenzij er evenwel een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, vastgesteld bij artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT