



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.201/3
van 14 juni 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 houdende de voorwaarden waaronder kredietmaatschappijen erkend kunnen worden en ter bepaling van de kredietinstellingen erkend door de Vlaamse Regering, ter uitvoering van artikel 78 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 houdende de voorwaarden betreffende sociale leningen met Gewestwaarborg voor het bouwen, kopen, verbouwen of behouden van woningen’

Op 15 mei 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 houdende de voorwaarden waaronder kredietmaatschappijen erkend kunnen worden en ter bepaling van de kredietinstellingen erkend door de Vlaamse Regering, ter uitvoering van artikel 78 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 houdende de voorwaarden betreffende sociale leningen met Gewestwaarborg voor het bouwen, kopen, verbouwen of behouden van woningen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 juni 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 14 juni 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt vooreerst tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 ‘houdende de voorwaarden waaronder kredietmaatschappijen erkend kunnen worden en ter bepaling van de kredietinstellingen erkend door de Vlaamse Regering, ter uitvoering van artikel 78 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’ (artikelen 1 tot 8 van het ontwerp). Die wijzigingen beogen in hoofdzaak het voormelde besluit te actualiseren en het aan te passen aan het Wetboek van Economisch Recht, de wet van 25 april 2014 ‘op het statuut van en het toezicht op kredietinstellingen en beursvennootschappen’ en de wet van 4 april 2014 ‘betreffende de verzekeringen’.

Voorts strekt het ontwerp tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 ‘houdende de voorwaarden betreffende sociale leningen met Gewestwaarborg voor het bouwen, kopen, verbouwen of behouden van woningen’ (artikelen 9 tot 17).

Zo wordt voor de definitie van het begrip “bescheiden woning” voortaan rekening gehouden met het gegeven dat die woning gelegen is in een gemeente die is opgenomen in cluster 1 of cluster 2 van de lijst gevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 13 september 2013 ‘houdende de voorwaarden waaronder de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds bijzondere sociale leningen aan particulieren kunnen toestaan’ (artikel 9, 2°) en wordt het ook voor de financiering van het uit onverdeeldheid treden van een bescheiden woning mogelijk om een sociale lening voor het behouden van een woning aan te gaan (artikel 9, 3°).

De uitleners worden ermee belast erop toe te zien dat is voldaan aan de voorwaarden om een sociale lening met gewestwaarborg te kunnen genieten en ze kunnen

daartoe het Rijksregister consulteren om na te gaan of is voldaan aan de bewoningsplicht. Bij de verwerking van persoonsgegevens nemen zij de passende maatregelen zodat wordt voldaan aan de vereisten van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG). Wanneer niet is voldaan aan de voorwaarden om een sociale lening met gewestwaarborg te kunnen genieten, int de uitlener een vergoeding van 2% van het uitstaande kapitaal van de lener, die wordt gestort ten voordele van het Waarborgfonds Sociale Leningen (artikel 12).

Voortaan worden ook de verliezen die voortvloeien uit een minnelijke verkoop gedekt door de gewestwaarborg, voor zover de verkoopprijs minstens gelijk is aan de door de afdeling vastgoedtransacties van de Vlaamse Belastingdienst geschatte verkoopwaarde (artikel 16).

RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 78 van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: Vlaamse Wooncode).

4.2. In artikel 78, § 1, zevende lid, van de Vlaamse Wooncode wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om onder meer de hoogte te bepalen van de bijdrage die de kredietinstelling inhoudt ten voordele van het Waarborgfonds Sociale Leningen, “die in geen geval meer mag bedragen dan 0,5 % van de geleende bedragen”.

In het ontworpen artikel 4, zevende lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 (artikel 12 van het ontworpen besluit) wordt evenwel bepaald dat de uitlener ten laste van de lener een vergoeding int die 2% bedraagt van het uitstaande kapitaal, als de erkende kredietmaatschappij vaststelt dat niet is voldaan aan de voorwaarden om een sociale lening met gewestwaarborg te kunnen genieten. Gevraagd naar de rechtsgrond voor die bepaling in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde:

“Deze extra premie wordt als sanctie opgenomen als de erkende kredietmaatschappij vaststelt dat niet voldaan is aan de voorwaarden, vermeld in artikel 3.

Er werd echter geen rekening gehouden met art 7[8] §1, zevende lid, van de Vlaamse Wooncode dat de bijdrage tot 0,5% beperkt. Bij aanvang van de lening wordt al 0,2% als bijdrage aangerekend (art 10). Dit betekent dat de extra bijdrage niet hoger kan liggen dan 0,3%. Artikel 4, 7de lid zal in die zin aangepast worden.”

Onder dat voorbehoud kan het ontworpen artikel 4, zevende lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 (artikel 12 van het ontworpen besluit) worden aanvaard.

4.3. Uit het tweede lid van de aanhef blijkt dat voor het ontworpen besluit ook rechtsgrond wordt gezocht in het decreet van 7 mei 2004 ‘houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest’.

Ofschoon dat decreet een aantal beginselen bevat die de Vlaamse Regering bij het verlenen van een waarborg in acht moet nemen, voor zover artikel 78 van de Vlaamse Wooncode niet in een specifieke regeling voorziet, biedt het geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Overigens bepaalt artikel 9, § 2, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 thans reeds dat voor het verkrijgen van de waarborg de voorwaarden gelden bepaald in het decreet van 7 mei 2004, zonder dat hiervoor rechtsgrond is gezocht in dat decreet. Het gegeven dat, zoals de gemachtigde aanvoert, het ontworpen artikel 9, § 2, vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 (artikel 16 van het ontworpen besluit) net zoals artikel 6, § 4, eerste lid, tweede zin, van het voormelde decreet bepaalt dat de waarborg alleen het uitstaande verlies dekt nadat alle zakelijke en persoonlijke zekerheden zijn uitgewonnen, betekent ook niet dat rechtsgrond dient te worden gezocht in die bepaling. Artikel 78, § 2, van de Vlaamse Wooncode biedt immers voldoende rechtsgrond voor die regeling.

VORMVEREISTEN

A. Verwerking van persoonsgegevens

5.1. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Zo wordt in het ontworpen artikel 4, vierde tot zesde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 (artikel 12 van het ontwerp) bepaald welke gegevens mogen worden opgevraagd om na te gaan of wordt voldaan aan de voorwaarden om een sociale lening met gewestwaarborg te krijgen, welke maatregelen moeten worden genomen opdat de verwerking van die gegevens zou voldoen aan de algemene verordening gegevensbescherming en welke de bewaartermijn van de verkregen gegevens is.

Artikel 36, lid 4, van AVG, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

5.2. Gevraagd of aan deze vormvereiste is voldaan, heeft de gemachtigde het advies van 3 juni 2019 van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens overgemaakt.¹

5.3. In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,² heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,³ noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat

¹ Advies VTC nr. 2019/11 van 3 juni 2019.

² *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

³ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.⁴ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in opmerking 5.1 aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.⁵ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

5.4. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de in opmerking 5.1 aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,⁶ op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot de vereiste afstemming zowel tussen de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten⁷ als tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat.⁸⁻⁹

⁴ *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1).

⁵ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

⁶ Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, *l.c.*, 115-116 (opmerking 8).

⁷ Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

⁸ Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

⁹ Zie adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

B. Staatsteun

6.1. Artikel 10 van het ontwerp strekt tot vervanging van artikel 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007. De Raad van State heeft omtrent die bepaling in het verleden reeds opgemerkt dat ze een nadere regeling bevat betreffende de gewestwaarborg bedoeld in artikel 78, § 2, van de Vlaamse Wooncode en dat niet is uitgesloten dat die waarborg als een steunmaatregel moet worden beschouwd in de zin van – thans – artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die in beginsel onder het toepassingsgebied valt van de aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie, zoals bedoeld in artikel 108, lid 3, van datzelfde Verdrag.¹⁰

6.2. Hierop gewezen heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Bij de laatste wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering werd in 2013 in artikel 2 een derde lid ingevoegd dat de waarborgen die verstrekt worden aan de erkende kredietmaatschappijen onder de toepassing vallen van het besluit 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 economische belang belaste ondernemingen.

De door de EKM's aangeboden diensten maken deel uit van het gewestelijk sociaal huisvestingsbeleid. Het verstrekken van bijzondere sociale leningen aan particulieren die wegens solvabiliteitsbeperkingen niet of enkel tegen niet haalbare voorwaarden kunnen lenen op de private markt, valt onder het begrip sociale DAEB. Dit is staatssteun die verenigbaar wordt geacht met de interne markt en vrijgesteld is van voorafgaande aanmelding bij de Commissie indien zij binnen de werkingssfeer van het DAEB-besluit valt.

Bovendien is het zo dat het Gewest niet afziet van een passende premie voor het verstrekte voordeel van de gewestwaarborg. Als de begunstigde een normale vergoeding betaalt, is er geen sprake van staatssteun. Momenteel betalen de erkende kredietmaatschappijen de decretaal voorziene waarborgvergoeding van het kas-, schuld- en waarborgdecreet.”

6.3. Artikel 2, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 bepaalt inderdaad dat dit besluit onder de toepassing valt van 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’ (hierna: DAEB-besluit).

6.4. Het DAEB-besluit bepaalt onder welke voorwaarden compensatie van ondernemingen ten behoeve van de verrichting van openbare diensten verenigbaar is met de staatssteunregels en niet vooraf bij de Europese Commissie behoort te worden aangemeld. Indien

¹⁰ Zie adv.RvS 43.134/3 van 5 juni 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007, opmerking 2; adv.RvS 52.617/3 van 21 januari 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 31 mei 2013 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 houdende de voorwaarden betreffende sociale leningen met Gewestwaarborg voor het bouwen, kopen, verbouwen of behouden van woningen’, opmerking 4.

een regeling niet aan die voorwaarden voldoet, valt ze onder de toepassing van de Communautaire kaderregeling ‘inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst’ (2005/C 297/04) en moet ze bij de Commissie worden aangemeld.

6.5. Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat de periode waarvoor de onderneming met een openbare dienst wordt belast, volgens het DAEB-besluit (artikel 2, lid 2) niet langer mag zijn dan tien jaar.

Uit de artikelen 2 en 12, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 vloeit evenwel voort dat de erkenning van kredietmaatschappijen en kredietinstellingen die de waarborgregeling genieten, voor onbepaalde duur wordt gegeven.

6.6. Bovendien kan worden betwijfeld of de erkenning van kredietmaatschappijen en kredietinstellingen wel kan worden beschouwd als een mandaat in de zin van artikel 4 van DAEB-besluit. In dat verband schrijft M. Dony het volgende:

“Un agrément ou une autorisation accordés par une autorité publique à un prestataire de services l’autorisant à fournir certains services ne correspondent pas à la notion de mandat parce que ce type d’acte ne crée pas une obligation pour l’opérateur de fournir les services concernés. Ceci est conforme à la jurisprudence du Tribunal qui a jugé que la simple circonstance que ‘le législateur national impose, dans l’intérêt général au sens large, certaines règles d’autorisation, de fonctionnement ou de contrôle à l’ensemble des opérateurs d’un secteur n’est, en principe pas constitutif d’une mission SIEG’ et que ‘le caractère obligatoire du service en cause constitue (...) une condition essentielle de l’existence d’une mission SIEG’. Le Tribunal a précisé que ce caractère obligatoire ‘doit être compris en ce sens que les opérateurs chargés de la mission SIEG par un acte de puissance publique sont, en principe, tenus d’offrir le service en cause sur le marché en respectant les obligations SIEG qui régissent la prestation dudit service’.^{11,12}

6.7. Uit hetgeen voorafgaat moet worden afgeleid dat het geenszins duidelijk is of de ontworpen regeling volledig in overeenstemming is met het DAEB-besluit. Het volstaat niet om in het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 een bepaling op te nemen waarin louter wordt geponereerd dat het DAEB-besluit van toepassing is, om de geschetste problemen te verhelpen.

Gelet op de twijfel die bestaat over de toepasselijkheid van het DAEB-besluit, dient de ontworpen regeling alsnog te worden aangemeld bij de Europese Commissie. Die aanmelding is noodzakelijk om de sanctie te vermijden in geval van een onterechte niet-aanmelding, namelijk dat de steun *per se* nietig is (zelfs indien ze verenigbaar verklaard zou kunnen worden als ze correct werd aangemeld).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

¹¹ Voetnoot 133 van het aangehaalde artikel : Trib., 12 février 2008, BUPA, précité, points 178 et 188.

¹² M. DONY, “Les règles régissant le financement public des services d’intérêt économique général après la réforme de 2011”, CDE 2014, (97) 133-134.

7.1. In het eerste lid van de aanhef moet worden geschreven dat artikel 78 van de Vlaamse Wooncode het laatst werd gewijzigd bij “het decreet van 21 december 2018” (in plaats van “het decreet van 30 juni 2017”).¹³

7.2. Om de in opmerking 4.3 uiteengezette reden, moet het tweede lid van de aanhef worden weggelaten.

7.3. Het in het huidige vijfde lid van de aanhef aangehaalde besluit van de Vlaamse Regering van 13 september 2013 ‘houdende de voorwaarden waaronder de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds bijzondere sociale leningen aan particulieren kunnen toestaan’ wordt niet gewijzigd door het ontwerp en biedt er geen rechtsgrond voor. Dit vijfde lid moet derhalve eveneens worden weggelaten.

7.4. Er moet in de aanhef melding worden gemaakt van de nog te vervullen vormvereisten.

Artikel 2

8. In artikel 2, 3°, van het ontwerp moet worden verwezen naar “paragraaf 2, eerste lid, 2°, e)”.

Artikel 11

9.1. Gelet op artikel 9, 1°, van het ontwerp moet aan artikel 11 een punt worden toegevoegd dat ertoe strekt in artikel 3, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 het woord “ontlener” telkens te vervangen door het woord “lener”.

9.2. Naar luid van het ontworpen artikel 3, § 2, tweede zin, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 kan de leidend ambtenaar van het agentschap Wonen-Vlaanderen van het Vlaams Ministerie van Omgeving “in uitzonderlijke gevallen wegens overmacht” een afwijking toestaan op de voorwaarde dat de lener de bescheiden woning binnen de twee jaar na de toekenning van de lening betreft.

Overmacht kan weliswaar als een uitzonderlijk geval worden beschouwd, maar de hier bedoelde gevallen zijn daartoe niet beperkt. Gevraagd waarom de twee afzonderlijk worden vermeld, verklaarde de gemachtigde dat de woorden “in uitzonderlijke gevallen” mogen worden geschrapt.

¹³ Zie artikel 9 van het decreet van 21 december 2018 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’. Dit decreet is in werking getreden op 29 april 2019 (zie artikel 19 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 februari 2019 ‘tot uitvoering van diverse bepalingen van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en tot versterking van de SVK-werking’).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT