



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.633/3
van 13 juni 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft het recht van voorkoop’

Op 15 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft het recht van voorkoop’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juni 2023.

*

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. De artikelen 60 tot 65 van het decreet van 21 april 2023 ‘tot wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’ hebben de regeling van het voorkooprecht in deel 6 van boek 5 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021¹ gewijzigd. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de regeling van het voorkooprecht in het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 hieraan aan te passen. Hiertoe wordt deel 6 van boek 5 van dat besluit, dat bestaat uit de artikelen 5.208 tot 5.210, vervangen (artikel 1 van het ontwerp). Voorts wordt in een overgangsregeling voorzien voor gemeenten die op de datum van de inwerkingtreding van artikel 57 (lees: artikel 60) van het decreet van 21 april 2023, zijnde op 9 juni 2023, in bijzonder gebied liggen als vermeld in artikel 5.209 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (artikel 2) en wordt het criterium vastgesteld aan de hand waarvan kan worden bepaald of de nieuwe, dan wel de oude regeling van het voorkooprecht van toepassing is bij de verkoop van een onroerend goed (artikel 3).

RECHTSGROND

3.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgrond’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, zoals vervangen bij artikel 60 van het decreet van 21 april 2023.

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

3.2. Artikel 5.76, § 1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 luidt met ingang van 9 juni 2023 als volgt:

“De woonmaatschappijen, Vlabinvest apb en gemeenten hebben binnen hun werkingsgebied een recht van voorkoop op categorieën van percelen en gebouwen die in zones bestemd voor wonen liggen, die de gemeente afbakent via een gemeenteraadsbesluit.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen over de wijze waarop de zones afgebakend worden en de afbakening bekendgemaakt wordt.”

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot het decreet van 21 april 2023 heeft geleid, werd omtrent die bepaling onder meer het volgende gesteld:

¹ De artikelen 5.76 tot 5.81 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

“Dit artikel vermeldt expliciet dat de categorieën van percelen en gebouwen waarop het voorkeepsrecht van toepassing is, door de lokale besturen worden bepaald. De Vlaamse Regering kan daaromtrent nadere regels bepalen, bijvoorbeeld over de wijze waarop deze beslissing moet worden genomen en overgemaakt aan de Vlaamse overheid. De inhoudelijke keuze bij de afbakening van categorieën van percelen en gebouwen, behoort tot de lokale autonomie. Hiermee wordt verder invulling gegeven aan de regierol van de gemeenten in het lokaal woonbeleid.”²

Meer in het algemeen werd in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 21 april 2023 beklemtoond dat het de bedoeling was de gemeenten meer autonomie te geven inzake het voorkeepsrecht.³

3.3. Artikel 5.76, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 biedt rechtsgrond aan artikel 1, 1°, van het ontwerp, in zoverre die bepaling ertoe strekt artikel 5.208 van het Besluit Vlaamse Codex van 2021 te vervangen door een bepaling naar luid waarvan de categorieën van percelen en gebouwen per perceel worden afgebakend aan de hand van de kadastrale identificatiegegevens.

Het gegeven dat in het ontworpen artikel 5.208 gewag wordt gemaakt van een afbakening *per perceel*, terwijl uit artikel 5.76, § 1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 kan worden opgemaakt dat de gemeente zones afbakt waarin de categorieën van percelen en gebouwen liggen waarvoor het voorkeepsrecht geldt, doet hieraan geen afbreuk. Het decreet van 21 april 2023, en de parlementaire voorbereiding erbij, zegt immers niets over de omvang die die zones moeten hebben. Uit die parlementaire voorbereiding kan wel worden opgemaakt dat het de bedoeling was dat de gemeenten indien nodig fijnmazig tewerk kunnen gaan bij het afbakenen van de zones waarin het voorkeepsrecht zou gelden. Zo verklaarde een lid van de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement omtrent de bevoegdheid van de gemeenten “om een perimeter waarin een territoriaal recht van voorkoop kan worden uitgeoefend zelf te bepalen” dat het “dikwijls [gaat] over kleinere rijwoningen die dan kunnen worden ingezet via dat recht van voorkoop op de sociale woonmarkt. Dat is eigenlijk de ideale manier om geleidelijk aan een sociale mix en tegelijk een spreiding van het sociale woonaanbod over heel het territorium van een gemeente te creëren”.⁴ Om bij de afbakening van de zones waarin het voorkeepsrecht van toepassing is op een dergelijke wijze tewerk te kunnen gaan dat bepaalde types van gebouwen, zoals kleine rijwoningen, worden gevisieerd omdat de spreiding van het sociaal woonaanbod dat vereist, kan worden aangenomen dat die afbakening per perceel moet kunnen gebeuren aan de hand van de kadastrale identificatiegegevens.

Overigens moet worden vastgesteld dat een aaneenschakeling van percelen die naast elkaar gelegen zijn, sowieso een (ruimere) zone uitmaakt.

² *Parl.St.* Vl.Parl. 2022-23, nr. 1562/1, 42.

³ *Parl.St.* Vl.Parl. 2022-23, nr. 1562/3, 17.

⁴ *Ibidem.*

3.4. Artikel 5.76, § 1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 biedt daarentegen geen rechtsgrond voor het eveneens bij artikel 1, 1° van het ontwerp te vervangen artikel 5.209 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021. Naar luid van die bepaling volstaat *in afwijking van artikel 5, § 1, van het decreet van 25 mei 2007 ‘houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten’* de melding aan het agentschap Digitaal Vlaanderen door de gemeente die de zone heeft afgebakend overeenkomstig artikel 5.76, § 1, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Weliswaar wordt de Vlaamse Regering in die bepaling gemachtigd om nadere regels te bepalen over de wijze waarop de afbakening van zones wordt bekendgemaakt. Hieruit kan echter niet worden afgeleid dat ze daarbij zou mogen afwijken van een decretale regeling. Integendeel, in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 21 april 2023 wordt juist beklemtoond dat “[h]et voorkooprecht van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 moet afgestemd zijn op de bepalingen van het zogenaamde Harmoniseringsdecreet.”⁵

Het is juist dat, zoals ook de inspectie van Financiën heeft opgemerkt, artikel 5, § 1, tweede lid, van het decreet van 25 mei 2007 niet is aangepast aan de hervorming van het voorkooprecht waarin het decreet van 21 april 2023 voorziet. Die vaststelling verleent de Vlaamse Regering echter niet de bevoegdheid om af te wijken van die bepaling. Het komt daarentegen aan de decreetgever toe dit te verhelpen door artikel 5 van het decreet van 25 mei 2007 te wijzigen.

Bijgevolg kan het ontworpen artikel 5.209 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 geen doorgang vinden.

3.5. Voor artikel 1, 2°, van het ontwerp, dat strekt tot opheffing van artikel 5.210 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, in samenhang gelezen met artikel 64 van het decreet van 21 april 2023. Het op te heffen artikel 5.210 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 voert artikel 5.80 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 uit. Die bepaling werd inmiddels opgeheven bij artikel 64 van het decreet van 21 april 2023.

3.6. Luidens artikel 2, eerste lid, van het ontwerp blijven gemeenten die op de datum van de inwerkingtreding van artikel 57 (lees: artikel 60) van het decreet van 21 april 2023 in bijzonder gebied liggen, tot 31 december 2024 onderworpen aan boek 5, deel 6, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, zoals van kracht voor de datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit.

Deze bepaling sluit aan bij artikel 82 van het decreet van 21 april 2023, dat bepaalt:

“Artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, zoals van kracht vanaf de inwerkingtreding van artikel 60 van dit decreet, kan pas vanaf 1 januari 2025 worden toegepast door gemeenten die in bijzonder gebied liggen.”

⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1562/1, 43.

Bijgevolg kan voor artikel 2, eerste lid, van het ontwerp een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang gelezen met artikel 82 van het decreet van 21 april 2023.

3.7. Hetzelfde geldt voor artikel 2, tweede lid, van het ontwerp waarin wordt geregeld aan de hand van welk criterium kan worden bepaald of de nieuwe, dan wel de oude regeling van het voorkeepsrecht van toepassing is bij de verkoop van een onroerend goed in een gemeente die in bijzonder gebied ligt. Die regeling kan immers als een precisering worden beschouwd van de overgangsregeling vervat in artikel 82 van het decreet van 21 april 2023.

De in de punten 1° tot 3° van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp vermelde criteria, zijn ook niet van die aard dat afbreuk wordt gedaan aan de overgangsregeling waarin artikel 82 van het decreet van 21 april 2023 voorziet. Ze kan er hoogstens toe leiden dat indien een van de in die punten vermelde acties voor 1 januari 2025 heeft plaats gevonden, de verkoop van een onroerend goed overeenkomstig de oude regeling van het voorkeepsrecht kan worden voortgezet.

3.8. Ook in artikel 3 van het ontwerp wordt geregeld aan de hand van welk criterium kan worden bepaald of de nieuwe, dan wel de oude regeling van het voorkeepsrecht van toepassing is, maar dan voor de overige gevallen dan die van de gemeenten die in bijzonder gebied liggen.

Om gelijkaardige redenen als die vermeld in opmerking 3.7 kan voor die bepaling een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang gelezen met artikel 60 van het decreet van 21 april 2023, dat overeenkomstig artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in werking is getreden op 9 juni 2023. Artikel 3 van het ontwerp kan als een nadere regeling worden beschouwd van de gevolgen van de inwerkingtreding van artikel 60 van 21 april 2023 op de voormelde datum.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De rubriek ‘Rechtsgrond’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontwerp. Er moet namelijk bijkomend worden verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en naar de artikelen 60, 64 en 82 van het decreet van 21 april 2023.

Artikel 1

5. Artikel 1, 2°, van het ontwerp, dat strekt tot de opheffing van artikel 5.210 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 is overbodig. Die opheffing zit immers al vervat in artikel 1, 1°, van het ontwerp, waarbij het ganse deel 6 van boek 5 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 wordt vervangen. Artikel 5.210 maakt onderdeel uit van dat deel 6.

Artikelen 2 en 3

6. In de artikelen 2, eerste lid, en 3 van het ontwerp moet worden verwezen naar “artikel 60” (in plaats van “artikel 57”) van het decreet van 21 april 2023.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE