



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.883/3
van 12 juli 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende uitvoering van het decreet van 22 december 2023 over het Vastgoedinformatieplatform voor wat betreft de retributies en de controle, schorsing en opheffing van de toegang tot het VIP en tot wijziging van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2010 betreffende stedenbouwkundige attesten en stedenbouwkundige inlichtingen’

Op 17 juni 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 1 augustus 2024,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende uitvoering van het decreet van 22 december 2023 over het Vastgoedinformatieplatform voor wat betreft de retributies en de controle, schorsing en opheffing van de toegang tot het VIP en tot wijziging van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2010 betreffende stedenbouwkundige attesten en stedenbouwkundige inlichtingen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 2024.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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 wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 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 uitvoering van het decreet van 22 december 2023 ‘over het Vastgoedinformatieplatform’. Zo wordt de platformretributie voor het product vastgoedinlichtingen bepaald (artikel 2 van het ontwerp) en wordt de bronretributie geregeld die lokale overheden kunnen heffen voor het product vastgoedinlichtingen (artikel 3), evenals de controle, de schorsing en de opheffing van de toegang tot het Vastgoedinformatieplatform (hierna: het VIP) (artikelen 4 en 5).

Daarnaast worden het VLAREBO-besluit van 14 december 2007, het besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2010 ‘betreffende stedenbouwkundige attesten en stedenbouwkundige inlichtingen’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2023 ‘tot uitvoering van het decreet van 23 juni 2023 over wonen in eigen streek’ gewijzigd (artikelen 6 tot 8), zodat een bodemattest, stedenbouwkundige inlichtingen en de toegang tot het WIES-register via het VIP kunnen worden gevraagd.

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de artikelen 2 en 3 die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2024 (artikel 9).

RECHTSGROND

4.1. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 5 van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, de artikelen 5.2.7 en 5.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, de artikelen 4, 7° (lees: 4, *eerste lid*, 7°), 5, 19, 21 en 23 van het decreet van 22 december 2023 en artikel 15 van het decreet van 23 juni 2023 ‘over wonen in eigen streek’.

Bij de adviesaanvraag is ook de volgende rechtsgrondentabel gevoegd.

Art.	Inhoud artikel	Rechtsgrond
1	Definities	Omwille van de leesbaarheid, louter verduidelijking/overname van de definities uit het decreet van 22 december 2023 over het Vastgoedinformatieplatform (artikel 2, 5°, 12° en 13°, en artikel 22 en 23).
2	De platformretributie voor het product vastgoedinlichtingen.	Artikel 19, derde lid, en artikel 23, §1, van het decreet van 22 december 2023 over het Vastgoedinformatieplatform.
3	De bronretributie voor het product vastgoedinlichtingen.	Artikel 21, tweede lid, van het decreet van 22 december 2023 over het Vastgoedinformatieplatform.
4	Controle, schorsing en opheffing van de toegang tot het VIP.	Artikel 5, tweede lid het decreet van 22 december 2023 over het Vastgoedinformatieplatform;
5	Controle, schorsing en opheffing van de toegang tot het VIP.	Artikel 5, tweede lid het decreet van 22 december 2023 over het Vastgoedinformatieplatform.
6	Wijziging van artikel 17 van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007.	Het Bodemdecreet van 27 oktober 2006, artikel 5, gewijzigd bij de decreten van 12 december 2008, 28 maart 2014, 25 april 2014 en 18 december 2015.
7	Wijziging van artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2010 betreffende stedenbouwkundige attesten en stedenbouwkundige inlichtingen.	De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, artikel 5.2.7, en artikel 5.3.1, vervangen bij het decreet van 25 april 2014.
8	Wijziging van artikel 12, tweede en derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2023 tot uitvoering van het decreet van 23 juni 2023 over wonen in eigen streek.	Artikel 15 van het decreet van 23 juni 2023 over wonen in eigen streek.
9	Inwerkingtreding.	Artikel 36 van het decreet van 22 december 2023 over het Vastgoedinformatieplatform.
10	Uitvoeringsbepaling.	Het decreet van 22 december 2023 over het Vastgoedinformatieplatformen samen met artikel 20 artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

4.2. Met de in deze rechtsgrondentabel vermelde bepalingen kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

4.3. Voor artikel 6 van het ontwerp kan meer specifiek worden verwezen naar artikel 5, § 4, van het Bodemdecreet van 27 oktober 2006. In die bepaling wordt de Vlaamse Regering (hierna: de regering) gemachtigd om de nadere regelen vast te stellen betreffende het beheer en de toegankelijkheid van het grondeninformatieregister.

4.4. Voor artikel 7 van het ontwerp kan meer specifiek worden verwezen naar artikel 5.2.7, *tweede lid*, en artikel 5.3.1, § 4, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, naar luid waarvan de regering de nadere regels bepaalt voor de aanvraag van het stedenbouwkundig uittreksel, respectievelijk de nadere formele en procedurele regels vaststelt voor de toepassing van het voormelde artikel 5.3.1, waarin het stedenbouwkundig attest wordt geregeld.

4.5. Voor artikel 8 van het ontwerp kan meer specifiek worden verwezen naar artikel 15, *tweede lid*, 2°, van het decreet van 23 juni 2023. In die bepaling wordt de regering gemachtigd om de regels over de raadpleging van het WIES-register vast te stellen.

4.6. Artikel 36 van het decreet van 22 december 2023 biedt geen rechtsgrond aan artikel 9 van het ontwerp. De eerstvermelde bepaling, die geen machtiging aan de regering bevat, beperkt zich er immers toe de inwerkingtreding van het decreet van 22 december 2023 vast te stellen op 1 januari 2024.

Voor artikel 9 van het ontwerp, dat de inwerkingtreding van het te nemen besluit regelt, is evenwel geen afzonderlijke rechtsgrond vereist. Dat geldt ook voor artikel 10 van het ontwerp, dat de uitvoeringsbepaling bevat.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. In het opschrift van het ontwerp moet ofwel bijkomend melding worden gemaakt van de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 december 2023, ofwel moet in algemene bewoordingen worden bepaald dat het te nemen besluit strekt tot wijziging van een aantal besluiten teneinde in de indiening van aanvragen via het VIP te voorzien.

Aanhef

6. De rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt.

Artikel 2

7.1. Luidens artikel 2 van het ontwerp bedraagt de platformretributie voor het product vastgoedinlichtingen 36,50 euro exclusief btw per perceel. Wanneer een aanvrager in eenzelfde aanvraag en in het kader van eenzelfde overdracht voor meer dan tien percelen een product vastgoedinlichtingen aanvraagt, bedraagt de platformretributie vanaf het elfde perceel nul euro per bijkomend perceel.

7.2. In advies 74.200/3 van 9 november 2023 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 december 2023, opgemerkt dat de aard van de platformretributie “niet geheel zeker” was omdat in het voorontwerp ook werd uitgegaan van de financiering van de “uitbouw en de exploitatie” van het VIP door middel van de platformretributie “waarbij in de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de platformretributie zou bestaan uit een tijdelijke platformretributie waarmee ‘de aan het Vastgoedinformatieplatform verbonden investeringskosten terugverdiend [kunnen] worden’ en een vaste platformretributie die onder andere dient ‘ter ondersteuning van de verdere ontwikkeling van het platform’.” De Raad was van oordeel dat “[i]n zoverre de door de aanvragers te betalen bedragen dienen ter betaling van die kosten, (...) ze dus (ook) tot doel [lijken] te hebben om de uitgaven van het algemene bestuur te financieren en niet louter om de kosten te vergoeden die verband houden met de aansluiting op en het gebruik van het VIP. De door de aanvragers te betalen bedragen zouden daardoor het karakter krijgen van een belasting, eerder dan van een retributie.” Volgens de Raad moesten de stellers van het voorontwerp “verduidelijken, met inachtneming van het legaliteitsbeginsel dat desgevallend van toepassing is, of de platformretributie louter het karakter van een vergoeding van een kostprijs of van de waarde van de verstrekte dienst heeft, en bijgevolg een retributie uitmaakt, dan wel of ze de investeringskosten en verdere ontwikkeling van het VIP beoogt te dragen, en het dus om een belasting gaat”.¹

Om hieraan tegemoet te komen wordt in artikel 19 van het decreet van 22 december 2023 niet langer bepaald dat de uitbouw van het VIP wordt gefinancierd door, onder meer, de platformretributie. Voor het overige werd in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot dat decreet heeft geleid, beklemtoond dat het bedrag van de platformretributie “louter vergoedend [zal] zijn”, dat “het bedrag van de voor een product verschuldigde platformretributie (...) overigens ook [zal] afgestemd worden op de kostprijs van het door de aanvrager aangevraagde specifieke product” en dat “de platformretributie voor een product (...) als enig doel [heeft] om voor het VIP, voor wat betreft het product ‘Vastgoedinlichtingen’ in een vergoeding te voorzien die een tegenprestatie is van de aangeboden dienst”.²

7.3. Gevraagd of in het licht hiervan het bedrag van de platformretributie bepaald in artikel 2 van het ontwerp in redelijke verhouding staat tot de kostprijs van de dienst en dus een louter vergoedend karakter heeft, antwoordde de gemachtigde:

“De platformretributie van 36,60 euro is louter kostenvergoedend en staat in verhouding tot de werkelijke kosten. De platformretributie voor een product heeft immers

¹ Adv.RvS 74.200/3 van 9 november 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 december 2023, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1887/1, 228, opmerkingen 8.1.2 en 8.1.3.

² *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1887/1, 13.

als enig doel om voor het VIP, voor wat betreft het product ‘Vastgoedinlichtingen’, in een vergoeding te voorzien die een tegenprestatie is van de aangeboden dienst. De kostprijs om die dienst te kunnen aanbieden, omvat, onder meer, de kostprijs om het VIP evolutief te kunnen onderhouden, opdat de dienst zou kunnen worden aangeboden. Daaronder wordt begrepen een onderhoud in functie van, onder meer, het continu en snel evoluerend technologisch en juridisch kader, enerzijds, en de snel evoluerende vereisten en gebruikersverwachtingen inzake o.m. informatieveiligheid, anderzijds. Er moet in dit verband rekening mee worden gehouden, alleen al inzake IT, dat investeringskosten niet alleen vereist zijn om dienstverlening middels een applicatie aan te kunnen bieden, maar dat ook doorlopend (investerings)kosten gemaakt moeten worden om de dienstverlening te kunnen blijven aanbieden aan de gebruikers, volgens de vereiste en steeds wijzigende standaarden. Het is gebruikelijk dat voor een applicatie, bekeken over een periode van vijf jaar, een kost vergelijkbaar met de initiële investeringskost vereist is, om te vermijden dat bij het aanbieden van de desbetreffende dienstverlening via de applicatie ernstige bedrijfsrisico's ontstaan. Om die reden maken dergelijke kosten uiteraard deel uit van en staan zij zeker in een redelijke verhouding tot de kostprijs en de waarde van de dienstverlening via de betrokken applicatie, *in casu* het aanbieden van een welbepaald product via het VIP. Dergelijke kosten kunnen dan ook ondervangen worden met het bedrag van de platformretributie.

1. Kostencomponenten: o Initiële investeringskosten: Deze omvatten de kosten om de applicatie te ontwikkelen en in gebruik te nemen. Voor een toepassing als het VIP kunnen deze kosten aanzienlijk zijn vanwege de benodigde technologie, infrastructuur en initiële ontwikkeling.

o Doorlopende onderhoudskosten: Om de dienst continu aan te bieden, moeten er voortdurend kosten worden gemaakt voor onderhoud en updates. Dit betreft onder meer IT-kosten om de applicatie operationeel te houden, te voldoen aan snel evoluerende technologische en juridische vereisten, en om aan gebruikersverwachtingen te voldoen, zoals informatieveiligheid.

o Exploitatiekosten: Deze kosten zijn verbonden aan de dagelijkse werking van het platform, waaronder personeelskosten, ondersteuning, en andere operationele uitgaven.

2. Redelijke verhouding:

o De platformretributie is zo vastgesteld dat het de kosten dekt die noodzakelijk zijn om de dienst te leveren en in stand te houden. Er is een directe link tussen de hoogte van de retributie en de daadwerkelijke kosten(componenten) die gepaard gaan met het aanbieden van de dienst.

o De retributie is afgestemd op de aangevraagde diensten, er wordt rekening gehouden met niet alleen de initiële ontwikkelingskosten, maar ook de voortdurende kosten voor onderhoud en updates om de dienst up-to-date en functioneel te houden. Zonder deze voortdurende investeringen de kwaliteit en beschikbaarheid van de dienst in gevaar zou kunnen komen.

o Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat de dienstverlening duurzaam kan worden voortgezet volgens de vereiste standaarden, wat bijdraagt aan de redelijke verhouding tussen kosten en retributie.

o De platformretributie wordt niet gebruikt voor de financiering van toekomstige of nieuwe ontwikkelingen, maar puur voor het huidige product en de bijbehorende dienstverlening. De 36,60 euro dekt enkel de werkelijke kosten die samenhangen met de gevraagde dienst.

Het bedrag van 36,60 euro voor de platformretributie is aldus louter kostenvergoedend omdat het zorgvuldig is vastgesteld op basis van de daadwerkelijke kosten die gepaard gaan met de levering en instandhouding van de specifieke dienst via het VIP. Aldus is de platformretributie enkel bedoeld om de exploitatie- en onderhoudskosten te dekken”.

Met de uitleg van de gemachtigde kan worden ingestemd, mede gelet op het beperkte bedrag van de platformretributie.

Artikel 6

8. In het ontworpen artikel 17, derde lid, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007 wordt in de mogelijkheid voorzien om de aanvraag van een bodemattest in te dienen via het VIP.

De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende toelichting:

“De keuze blijft bestaan om een aanvraag voor een bodemattest bij de OVAM of via het VIP te laten verlopen. In beide gevallen dient de retributie betaald te worden bij de OVAM op grond van artikel 162, §1, van het Bodemdecreet. Wanneer een aanvraag via VIP verloopt, dan wordt er bovenop de bronretributie van de OVAM een platformvergoeding aangerekend door DNB.

Indien via OVAM: enkel bronretributie OVAM; Indien via VIP: (zelfde) bronretributie OVAM + platformvergoeding VIP.”

Vermits het gebruik van het VIP niet verplicht is overeenkomstig artikel 7, tweede lid, van het decreet van 22 december 2023, vermag het Vlaams Datanutsbedrijf overeenkomstig artikel 19, vierde lid, van dat decreet een platformvergoeding aanrekenen en innen voor de toegang tot het VIP. Dit betekent dat de kostprijs hoger uitvalt voor de aanvraag van een bodemattest ingediend via het VIP dan voor de aanvraag ingediend bij de OVAM overeenkomstig artikel 17, eerste lid, van het VLAREBO-besluit van 14 december 2007. Omwille van de transparantie zou dat het best in de ontworpen bepaling tot uiting komen, bijvoorbeeld door er aan toe te voegen “in welk geval ook een platformvergoeding verschuldigd zal zijn”.

Artikel 9

9.1. Luidens artikel 9, eerste lid, van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er 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.

9.2.1. Blijkens artikel 9, tweede lid, van het ontwerp werken de artikelen 2 en 3 van het nemen besluit terug tot 1 januari 2024.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

9.2.2. In de nota aan de regering wordt die terugwerkende kracht als volgt verantwoord:

“In het licht van de rechtszekerheid is de retroactieve inwerkingtreding van de bepalingen van hoofdstuk 2 noodzakelijk voor wat de platform- en bronretributies voor het product vastgoedinlichtingen betreft die sinds die datum op grond van respectievelijk artikel 23, §1, en 21 van het VIP-decreet (en binnen de grenzen erin bepaald) werden geheven en waarvoor dit besluit het effectieve bedrag vaststelt, evenals een grondslag voor de mogelijkheid tot het toestaan van en korting op de bronretributie voorziet. Bovendien heeft deze terugwerkende kracht niet tot gevolg dat eventuele (verworven) rechten van derden worden aangetast, noch dat de algemene rechtsbeginselen van rechtszekerheid en niet-discriminatie worden overtreden.”

Uit die verantwoording kan worden opgemaakt dat de in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp vermelde platformretributie en bronretributie in de praktijk reeds werden geheven overeenkomstig de ontworpen regeling, en dat met artikel 9, tweede lid, van ontwerp wordt beoogd om met terugwerkende kracht een rechtsgrond te geven aan die praktijk.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er in het verleden meermaals op gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht wordt verleend voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, in beginsel niet toelaatbaar is. Dit is vooreerst het geval, omdat met dat procedé wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en aldus die regels dreigen te worden uitgehold, ten tweede, omdat erdoor de beslissingsbevoegdheid van de regering in sommige gevallen feitelijk aan banden wordt gelegd, ten derde, omdat de inhoud van de nieuwe meegedeelde regelgeving niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld bij artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

Gelet hierop kan de terugwerkende kracht waarin artikel 9, tweede lid, van het ontwerp voorziet, niet noodzakelijk worden geacht voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur. Die bepaling moet dan ook worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE