KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.668/1
VAN 11 JUNI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 12 mei 2009 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 19 juni 2009, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende nadere regelen betreffende het leegstandsregister en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen", heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Vlaamse Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1.1. Overeenkomstig artikel 2.2.6, § 1, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (hierna: het decreet van 27 maart 2009) houdt elke gemeente een register van leegstaande gebouwen en woningen - genaamd: het leegstandsregister - bij. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om ter uitvoering van artikel 2.2.9 van het decreet van 27 maart 2009 de nadere materiële, methodologische en procedurele regels vast te leggen voor onder meer de opmaak en actualisering van het leegstandsregister. Voormeld artikel 2.2.9 strekt de artikelen 1 tot 11 van het ontwerp dan ook in beginsel tot rechtsgrond.

1.2. In artikel 6, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt, onder meer, bepaald dat het beroep tegen de opname in het leegstandsregister ook met een elektronisch aangetekende zending kan worden ingediend. Daarmee geeft de Vlaamse Regering uitvoering aan de regel vervat in artikel 2.2.7, § 2, van het decreet van 27 maart 2009 dat

het beroep "per beveiligde zending" moet worden betekend. Artikel 1.2, 2/, c), van hetzelfde decreet machtigt de Regering om, naast een aangetekende zending en een afgifte tegen ontvangstbewijs, ook nog andere betekeningswijzen toe te laten waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld. Als rechtsgrond van artikel 6 van het ontwerp dient dus ook een beroep te worden gedaan op artikel 1.2, 2/, c), van het decreet van 27 maart 2009.

1.3. In artikel 10, eerste, tweede en vierde lid, van het ontwerp wordt bepaald wie het volledige leegstandsregister kan inzien, wie de gegevens over de ligging van de panden opgenomen in het leegstandsregister kan raadplegen en dat "[s]tatitische informatie die afgeleid wordt uit het leegstandsregister (...) in geaggregeerde vorm gebruikt (kan) worden om het publiek te informeren". Aldus wordt het inzagerecht in het register beperkt.

Artikel 32 van de Grondwet luidt:

> "Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134".

Door te bepalen dat elk bestuursdocument - begrip dat volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd - in de regel openbaar is, heeft de Grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd [1].

Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft wordt het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten geregeld door het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Ook uit artikel 7, tweede lid, van dat decreet volgt dat het leegstandsregister in principe toegankelijk is voor elkeen tenzij – en voor zover – toepassing kan of moet worden gemaakt van de uitzonderingsgevallen waarin het decreet

---

(1) Grondwettelijk Hof, nr. 150/2004, 15 september 2004, B.3.2.

voorziet. De Vlaamse Regering kan normaal geen afbreuk doen aan deze decretale regeling.

Aangezien uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van bestuur slechts mogelijk zijn onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie, volgt daaruit dat het bepalen van de uitzonderingen in beginsel voorbehouden is aan de decreetgever. De Vlaamse Regering kan terzake slechts beperkingen stellen mits een voldoende specifieke machtiging daartoe vanwege de decreetgever.

Artikel 2.2.9, 7/, van het decreet van 27 maart 2009 machtigt de Vlaamse Regering om de nadere materiële, methodologische en procedurele regels te bepalen betreffende "de toegankelijkheid van het leegstandsregister, in het bijzonder voor de toepassing van artikel 85, § 1, tweede lid, 1/, en artikel 90, § 1, eerste lid, 1/, van de Vlaamse Wooncode". Deze machtiging heeft inzonderheid betrekking op het regelen van de toegang tot het register met het oog op het uitoefenen van hetzij het recht van voorkoop, hetzij het sociaal beheersrecht op woningen opgenomen in het register. Aan die bepaling ontleent de Vlaamse Regering geenszins het recht om beperkingen op het inzagerecht ten aanzien van het leegstandsregister in te stellen.

Voor zover de betrokken bepalingen het inzagerecht in het leegstandsregister beperken, is er geen rechtsgrond voor.

2. Luidens artikel 7.3.2 van het decreet van 27 maart 2009 worden de gegevens vermeld in de lijst van leegstaande gebouwen en/of woningen bedoeld in artikel 28, § 1, eerste lid, van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, overgedragen naar en opgenomen in het leegstandsregister. Hetzelfde geldt voor de gegevens opgenomen in de gemeentelijke leegstandsregisters die in het jaar 2009 worden aangehouden in gemeenten die beschikken over een autonome leegstandsheffing.

De Vlaamse Regering kan, op grond van artikel 7.3.2, eerste en derde lid, nadere regels aangaande de wijze van gegevensoverdracht bepalen. Die bepalingen vormen de rechtsgrond voor artikel 12 van het ontwerp.

3. De bepalingen tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen (cf. de artikelen 13 tot 22 van het ontwerp), bevatten aanpassingen van het uitvoeringsbesluit ingevolge de wijziging van het decreet van 22 december 1995 door de artikelen 7.2.5 tot 7.2.15 van het decreet van 27 maart 2009. De rechtsgrond daarvoor is dan ook te vinden in hoofdstuk VIII, afdeling 2, van het decreet van 22 december 1995, zoals gewijzigd bij het decreet van 27 maart 2009.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, voege men vooraan in de aanhef een nieuw lid toe, luidend:

"Gelet op het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, hoofdstuk VIII, afdeling 2, gewijzigd bij de decreten van ... [2] en 27 maart 2009;".

2. In het eerste lid van de aanhef (dat het tweede wordt) zal ook artikel 1.2, 2/, c), van het decreet van 27 maart 2009 als rechtsgrond moeten worden vermeld.

3. Volgens de nieuwe handleiding van de wetgevingstechniek is het niet zinvol om in de aanhef de vroegere wijzigingen te vermelden van de regeling die wordt gewijzigd [3]. Alles wat na "gebouwen en/of woningen" komt in de tweede aanhefverwijzing (dat het derde lid wordt) mag daarom weggelaten worden.

---

(2) Aan te vullen met alle nog van kracht zijnde wijzigingen.

(3) *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 30, formule F 3-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 10

Artikel 10, derde lid, bevestigt de toepasselijkheid van de (federale) wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Het staat niet aan de Vlaamse Regering te bevestigen wat uit de federale wet voortvloeit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN M. VAN DAMME