RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.918/3
van 17 maart 2026

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, wat betreft de subsidies aan actoren en de Erfgoedlening’

‡LW-BHDJBCDJ-HIJBIVT‡

Op 13 februari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting en Financiën, Vlaamse Rand, Onroerend Erfgoed en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, wat betreft de subsidies aan actoren en de Erfgoedlening’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 maart 2026.

*

‡LW-BHDJBCDJ-HIJBIVT‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Zoals uit het opschrift ervan blijkt, strekt het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest tot wijziging van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, teneinde de regeling betreffende de subsidies aan actoren en de financiering van de onroerenderfgoedzorg via de erfgoedlening, aan te passen.

Daartoe wordt vooreerst artikel 10.1.1, eerste lid, 1°, van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 vervangen opdat de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om – binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten – subsidies toe te kennen aan erkende onroerenderfgoedgemeenten, erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten, erkende onroerenderfgoeddepots en andere actoren die bijdragen aan het onroerenderfgoedbeleid (artikel 2 van het voorontwerp).

Daarnaast wordt aan hoofdstuk 10 (‘Financiering onroerenderfgoedzorg’) van het voormelde decreet een afdeling 6 toegevoegd met als opschrift ‘Erfgoedlening’ (artikel 3), waarin een ontworpen artikel 10.6.1 wordt opgenomen naar luid waarvan de Vlaamse Regering erfgoedleningen kan verstrekken binnen de perken van de kredieten die daarvoor op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbaar zijn. De Vlaamse Regering kan de modaliteiten (lees: nadere regels) voor de erfgoedleningen bepalen alsook de procedure voor de aanvraag en de toekenning. De Vlaamse Regering kan bij het verstrekken van erfgoedleningen de diensten van een partner gebruiken en in het kader daarvan een samenwerkingsovereenkomst sluiten (artikel 4).

Luidens artikel 5 bepaalt de Vlaamse Regering voor iedere bepaling van het aan te nemen decreet de datum van inwerkingtreding.

VORMVEREISTEN

3. Gevraagd of het voorontwerp als mogelijke staatssteun werd aangemeld bij de Europese Commissie, gelet op artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> “De steunmaatregelen in kwestie zijn gericht op het bevorderen van cultuur en op de instandhouding van het culturele erfgoed. Deze steunmaatregelen voor erfgoed zijn vrijgesteld van aanmelding volgens de groepsvrijstellingsverordening nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014, kortweg gekend als GBER, mits ze voldoen aan bepaalde

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BHDJBCDJ-HJBIVT‡

voorwaarden. Het agentschap maakt gebruik van deze verordening voor de steun verleend via het Onroerenderfgoeddecreet.

De GBER is niet van toepassing op steun aan landbouwbedrijven. Voor deze steun verleend via het Onroerenderfgoeddecreet maakt het agentschap gebruik van de groepsvrijstellingsverordening nr. 2022/2472 van de Commissie van 14 december 2022 voor steun aan landbouwers, kortweg gekend als ABER.

Het huidige artikel 10.4.1 Onroerenderfgoeddecreet bevestigt dit ook, al vermeldt het nog niet expliciet de erfgoedlening. Dit kan aangepast worden in een volgende decreetswijziging, met aandacht voor de inwerkingtreding van de herziene GBER in 2027."

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

"De Erfgoedlening valt onder de Europese staatssteunregelgeving. Momenteel valt de erfgoedlening onder het regime van de Verordening (EU) 2023/2831 van de Commissie van 13 december 2023 inzake de-minimissteun. Vanuit juridisch en beleidsmatig oogpunt is het aangewezen het instrument onder te brengen onder Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014, meer bepaald onder de vrijstelling voor steun ten behoeve van cultuur en de instandhouding van cultureel erfgoed (GBER). Deze verordening wordt door het agentschap reeds toegepast op steunmaatregelen die worden verleend op basis van het Onroerenderfgoeddecreet (…).

De tot op heden jaarlijks vernieuwde rechtsgrond in het uitgavendecreet bood onvoldoende structurele basis om de Erfgoedlening onder de GBER-vrijstelling te laten vallen. Een decretale verankering in het Onroerenderfgoeddecreet is daarom aangewezen om de lening onder deze vrijstelling te doen vallen."

Met de zienswijze van de gemachtigde kan worden ingestemd, onder voorbehoud van de vervulling van de voorwaarden vervat in artikel 53, leden 2 tot 10, en in hoofdstuk I ('Gemeenschappelijke bepalingen') van verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 'waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard'.

Bovendien verdient het aanbeveling om in het thans geldende artikel 10.4.1, eerste lid, inleidende zin, en tweede lid, van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 nu reeds niet alleen gewag te maken van "premies, subsidies of toelagen", maar ook van "leningen".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. In artikel 10.1.1, eerste lid, 1°, van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, tot vervanging waarvan artikel 2 van het voorontwerp strekt, wordt de Vlaamse Regering thans gemachtigd om binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten samenwerkingsovereenkomsten te sluiten met erkende onroerenderfgoedgemeenten, erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten, Regionale Landschappen en erkende onroerenderfgoeddepots en in het kader daarvan subsidies toe te kennen. In de ontworpen bepaling worden "Regionale Landschappen" niet langer vermeld, maar wordt er

‡LW-BHDJBCDJ-HJBIVT‡

wel gewag gemaakt van “andere actoren die bijdragen aan het onroerenderfgoedbeleid”. Hieromtrent om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> “De huidige rechtsgrond in artikel 10.1.1, eerste lid, 1° bevat vandaag een opsomming van enerzijds erkende actoren volgens het Onroerenderfgoeddecreet en anderzijds één type actor die niet is erkend op basis van de onroerenderfgoedregelgeving. Doel van de verruiming is om die huidige limitatieve lijst te verruimen tot andere niet-erkende actoren die bijdragen aan het onroerenderfgoedbeleid. Aangezien het onroerenderfgoedbeleid evolutief is, moet het kunnen inspelen op actuele noden en beleidsprioriteiten en dient die lijst niet-nominatief en niet-limitatief te zijn.
>
> Concreet, aangezien regionale landschappen niet-erkende actoren zijn en die specifieke categorie volledig binnen de ruimere categorie ‘actoren die bijdragen aan het onroerenderfgoedbeleid’ valt, is een aparte nominatim vermelding van deze specifieke actor niet nodig en ook niet wenselijk. Een aparte vermelding van de regionale landschappen naast een categorie ‘andere actoren’ zou daarentegen net vragen kunnen doen rijzen in de context van het gelijkheidsbeginsel.
>
> Tot slot, uit de aard en het doel van deze werkingssubsidie volgt ook dat enkel rechtspersonen in aanmerking komen.”

Ter wille van de rechtszekerheid strekt het tot aanbeveling om in de tekst van de ontworpen bepaling te verduidelijken dat de subsidies enkel aan rechtspersonen kunnen worden verleend.

Artikel 4

5. Dit begrotingsjaar is de rechtsgrond voor de erfgoedlening vervat in artikel 72 van het decreet van 19 december 2025 ‘houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2026’, wat sinds het decreet van 23 december 2016 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2017’ een jaarlijks herhaalde bepaling is in de algemene uitgavenbegrotingen van de Vlaamse Gemeenschap.[2] Blijkens de memorie van toelichting voert het ontworpen artikel 10.6.1 van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 een decretale rechtsgrond in voor de erfgoedlening in dat decreet, met een delegatie aan de Vlaamse Regering voor de verdere uitvoering. Gevraagd om nadere toelichting hieromtrent, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> “Inhoudelijk moet de Erfgoedlening worden beschouwd als een subsidie, waardoor de bepalingen van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) van toepassing zijn. Dat betekent dat er ook verplicht een subsidiekader volgens artikel 76/2 van de VCO moet in opgenomen worden. Dit vereist een duidelijk uitgewerkt en gedetailleerd kader, dat vandaag niet voorhanden is voor de huidige erfgoedlening, onder meer omdat de erfgoedlening noch is verankerd in het

[2] Het thans geldende artikel 72 van het decreet van 19 december 2025 luidt als volgt: “De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om, binnen de perken van de onder begrotingsartikel QG0-1QGD2CB-PA ingeschreven kredieten, leningen toe te kennen ter ondersteuning van investeringen in beschermd onroerend erfgoed en met het oog op het behoud en de versterking van de erfgoedwaarde van onroerende goederen opgenomen in een vastgestelde inventaris. Zij kan hiervoor de modaliteiten bepalen evenals de procedure voor aanvraag en toekenning. Voor het verstrekken van deze leningen kan zij ook gebruikmaken van de diensten van het Participatiefonds-Vlaanderen en van de Participatiemaatschappij Vlaanderen nv.”

‡LW-BHDJBCDJ-HJBIVT‡

Onroerenderfgoedbesluit. Door de lening structureel te verankeren in het Onroerenderfgoeddecreet wordt het instrument voorzien van een stabiele en duurzame decretale rechtsgrond en kan er op basis daarvan een uitvoeringsreglementering worden uitgewerkt in het Onroerenderfgoedbesluit.

(…)

De modaliteiten van de Erfgoedlening worden vastgesteld door de Vlaamse Regering bij besluit (BVR). Het is daarom niet aangewezen om in voorliggend voorstel tot wijziging van het Onroerenderfgoeddecreet al een exhaustieve definitie van de 'erfgoedlening' op te nemen. Dit kan voorbarig zijn en houdt mogelijk onvoldoende rekening met de nadere uitwerking die via het uitvoeringsbesluit zal worden bepaald.

(…)

Momenteel maakt de Vlaamse Regering voor het aanbieden en beheren van de lening gebruik van de diensten van Participatiemaatschappij Vlaanderen. De naamloze vennootschap Participatie Maatschappij Vlaanderen (PMV) werd opgericht bij notariële akte van 31 juli 1995, bij uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 25 augustus 1995. Bij Decreet van 7 mei 2004 betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid werd PMV omgevormd tot een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap (B.S. 08.06.2004). Dit decreet is in werking getreden op 19 mei 2008.

Onder het verstrekken van de erfgoedlening begrijpen we minstens het operationele beheer en de opvolging van de erfgoedlening:

- Het ontvangen en beoordelen van kredietaanvragen, inclusief de controle van de ontvankelijkheid, de analyse van terugbetalingscapaciteit en kredietwaardigheid, en het voorbereiden, opstellen en meedelen van de kredietbeslissing aan de aanvrager.

- Het onderhandelen en afsluiten van erfgoedleningen.

- Het uitvoeren van afgesloten leningen, met inbegrip van het verrichten en ontvangen van betalingen.

- Het beheren van overeengekomen erfgoedleningen, waaronder het opvolgen van terugbetalingsschema's, het opmaken van vervaldagberichten, de boekhoudkundige verwerking, en het detecteren en opvolgen van betalingsachterstanden.

- Het onderhandelen van aanzuiveringsplannen bij betalingsproblemen, en indien nodig het herschikken, opzeggen of opstarten van invorderingsprocedures.

Bovenstaande opsomming is niet limitatief, maar zal verder worden ingevuld in het uitvoeringskader en de samenwerkingsovereenkomst die moet afgesloten worden tussen het Vlaamse Gewest en de partner.

Aangezien het agentschap Onroerend Erfgoed niet beschikt over de noodzakelijk vereiste technische expertise om leningen toe te kennen, is beroep op een partner met die expertise nodig. Het lijkt ons daarbij aan de Vlaamse Regering om in de uitvoeringsreglementering de modaliteiten en voorwaarden voor deze partner te bepalen met wie de Vlaamse overheid wil samenwerken. Een decretale verankering van bijvoorbeeld een specifieke vereiste rechtsvorm zou aan die uitvoeringsbevoegdheid afbreuk kunnen doen. Belangrijker dan bijvoorbeeld een bepaalde rechtsvorm of een bepaald statuut is dat de partner beschikt over vereiste technische expertise en deskundigheid.

(…)

‡LW-BHDJBCDJ-HJBIVT‡

Het uitgavendecreet bevat inderdaad meer concrete elementen dan het ontwerp van de ontworpen bepalingen. Een uitgavendecreet heeft echter een geheel andere finaliteit en procesverloop dan klassieke regelgeving (decreet + uitvoeringsbesluit), en daarom vergt een bepaling in het uitgavendecreet een scherpere vastlegging van de uitvoeringsmodaliteiten. Met dit ontwerp wordt een rechtsgrond voorzien voor de erfgoedlening en een delegatie aan de Vlaamse Regering. Het is daarna aan de Vlaamse Regering om een uitvoeringsreglementering voor de erfgoedlening vast te leggen die aansluit bij de beleidsdoelstellingen van onroerend erfgoed en bij de marktnoden."

Het verdient aanbeveling om de toelichting van de gemachtigde, die aanvullende informatie bevat, in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikel 5

6. In artikel 5 van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om voor iedere bepaling van het aan te nemen decreet de datum van inwerkingtreding te bepalen. Om evenwel te vermijden dat de delegatie aan de Vlaamse Regering op gespannen voet staat met het beginsel, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', volgens hetwelk ze decreten niet mag schorsen, noch vrijstelling van hun uitvoering mag verlenen, dient een uiterste datum te worden bepaald waarop de bepalingen van het aan te nemen decreet in werking treden indien de Vlaamse Regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding ervan vast te stellen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-BHDJBCDJ-HIJBIVT‡