

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

ARREST

**nr. 237.048 van 17 januari 2017
in de zaak A. 214.567/X-16.113.**

In zake :

1. de VZW KONINKLIJKE VERENIGING DER HISTORISCHE WOONSTEDEN EN TUINEN VAN BELGIË
2. de BVBA URSELIA
3. Joseph d'URSEL de BOUSIES
4. Claire d'URSEL de BOUSIES
5. Alix d'URSEL de BOUSIES

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Donatienne Ryckbost
kantoor houdend te 8400 Oostende
E. Beernaertstraat 80
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Veerle Tollenaere en Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 december 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 september 2016.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Donatienne Ryckbost, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Tom De Sutter, die in eigen naam en *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest gedeeltelijk andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op 21 februari 2012 verzoekt de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand de afdeling Wetgeving van de Raad van State om hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet ‘betreffende het onroerend erfgoed’. In dit voorontwerp is onder meer het volgende bepaald:

“Hoofdstuk 10. Financiering onroerenderfgoedzorg

Afdeling 1. Subsidies

Art. 10.1.1. De Vlaamse Regering kan binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten:

- 1° samenwerkingsovereenkomsten sluiten met erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten, Regionale Landschappen en erkende onroerenderfgoeddepots en in het kader daarvan subsidies toekennen;
- 2° beheersovereenkomsten sluiten met de zakelijke rechthouder of beheerder van een archeologische site, monument, een of meer percelen in een cultuurhistorisch landschap, stads- of dorpsgezicht of erfgoedlandschap en in het kader van de beheersovereenkomst subsidies toekennen;
- 3° projectsubsidies toekennen.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor.

Afdeling 2. Premies

Art. 10.2.1. De Vlaamse Regering kan binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten:

- 1° premies toekennen voor werken aan of in beschermde goederen en in erfgoedlandschappen;
- 2° meerjarenpremieovereenkomsten sluiten voor grote en langdurige werken aan of in beschermd onroerend erfgoed en erfgoedlandschappen;
- 3° premies toekennen voor de opmaak van een beheersplan overeenkomstig artikel 8.8.1, § 1;
- 4° premies toekennen voor beheer van beschermd onroerend erfgoed en erfgoedlandschappen;
- 5° premies toekennen voor het beheer van onroerend erfgoed waarvoor een beheersplan is goedgekeurd overeenkomstig artikel 8.1.1;
- 6° premies toekennen voor maatregelen ten behoeve van de algemene landschapszorg, opgenomen in een goedgekeurd actieprogramma onroerend erfgoed;
- 7° premies toekennen bij een buitensporige directe kost van [de verplicht uit te voeren archeologische opgraving].

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor” (*Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 249-250).”

4. Op 27 maart 2012 brengt de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het voornoemde voorontwerp advies 50.981/3 uit. In dit advies wordt onder meer het volgende gesteld:

“ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In verscheidene bepalingen van het ontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd “nadere regels daarvoor (hiervoor)” vast te stellen (artikelen [...] 10.1.1, tweede lid, en 10.2.1, tweede lid). [...]

De draagwijdte van die machtigingen is niet duidelijk.

Ofwel wordt niets meer beoogd dan wat reeds vervat is in 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 dat geval is een specifieke machtiging aan de Vlaamse

Regering niet noodzakelijk, al zou het behoud van de betrokken bepalingen kunnen worden gebillijkt teneinde geen twijfel te laten bestaan over de mogelijkheid tot optreden van de Vlaamse Regering (die dan wel niet meer kan inhouden dan hetgeen uit de algemene uitvoeringsbevoegdheid voortvloeit).

Indien men evenwel de machtigingen aan de Vlaamse Regering verder wil doen reiken dan wat in de algemene uitvoeringsbevoegdheid is vervat, met name wanneer men het voor de Vlaamse Regering mogelijk zou willen maken om decretale bepalingen aan te vullen (bijvoorbeeld door bijkomende materiële of procedurele regels in te voeren), dient het voorwerp ervan te worden gepreciseerd.

[...]

Artikelen 10.1.1 en 10.2.1

43. Uit de woorden ‘binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten’ in de artikelen 10.1.1, eerste lid, inleidende zin, en 10.2.1, eerste lid, inleidende zin, van het ontwerp blijkt dat bij de artikelen 10.1.1 en 10.2.1 van het ontwerp aan de betrokken personen geen subjectief recht op een tegemoetkoming wordt verleend.

Volgens de memorie van toelichting kunnen de subsidies worden gecumuleerd met bijdragen van andere instanties (toelichting bij artikel 10.1.1). Het verdient aanbeveling om die precisering ook in de tekst van artikel 10.1.1 op te nemen, en om voorts te bepalen in welke mate de premies bedoeld in artikel 10.2.1 gecumuleerd kunnen worden met andere premies.” (*Parl. St. Vl. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 287-288 en 301*).”

5. Op 4 februari 2013 dient de Vlaamse regering het ontwerp van decreet ‘betreffende het onroerend erfgoed’ bij het Vlaams Parlement in.

6.1. Op 21 mei 2013 dienen Vlaams volksvertegenwoordiger Wilfried Vandaele en anderen het volgende amendement (hierna: het amendement-Vandaele) op het voornoemde ontwerp in:

“Artikel 10.2.2 (nieuw)

Een artikel 10.2.2 invoegen, dat luidt als volgt:

‘Art. 10.2.2. De premies van het Vlaamse Gewest voor werkzaamheden aan of in beschermd bouwkundig erfgoed bedragen minstens:

1° als de premienemer een natuurlijke persoon of een privaatrechtelijke rechtspersoon is: 32,5 % van de voor subsidie in aanmerking komende werkzaamheden;

2° voor werkzaamheden aan gebouwen toebehorend aan een gemeente of OCMW en aan gebouwen bestemd voor een erkende eredienst: 80% van de voor subsidie in aanmerking komende werkzaamheden.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor’.”

6.2. Dit amendement wordt onder meer als volgt verantwoord:

“Met dit amendement bestendigen we de bestaande restauratiepremies van het Vlaamse Gewest en de provincies en verankeren we het niveau van deze premies decretaal.

Uiteraard komt het nog steeds toe aan de regering om de modaliteiten voor de berekening en uitbetaling van de subsidies te regelen. Vandaar de herhaling van de zin: ‘De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor.’. Dit amendement houdt ook de mogelijkheid open om onder meer voor opengestelde monumenten, ZEN-monumenten (ZEN: zonder economisch nut) en monumenten met een beheersplan hogere of andere subsidies te verstrekken.

De genoemde percentages zijn aangepast aan de afschaffing van de koppelsubsidies door de provincies.

De bewoordingen zijn zoveel mogelijk overgenomen uit het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2001 dat vandaag de restauratiepremies regelt.” (*Parl St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/4, 14-15).”

7.1. In de parlementaire commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed wordt het amendement-Vandaele zonder tegenstemmen aangenomen.

Het commissieverslag vermeldt het volgende:

“De heer Johan Sauwens stelt dat de indieners met dit amendement vanuit het Vlaams Parlement een krachtig signaal willen geven. Ondanks de druk op de begroting, wensen zij decretaal te bepalen dat Vlaanderen de premies op het huidige niveau zal behouden. De gemeenten kunnen facultatief nog steeds tussenkomen.

[...]

De heer Bart Caron steunt dit amendement. Een decretale verankering is een belangrijk signaal naar gemeenten en eigenaars toe.

Ook mevrouw Mercedes Van Volcem vindt een decretale verankering nodig.

Minister Geert Bourgeois wijst op de budgettaire consequenties voor de volgende regeerperiode. Dit amendement vergt een engagement.” (*Parl St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/8, 88-89).”

7.2. Hetzelfde commissieverslag vermeldt ook:

4. Conceptnota uitvoeringsbesluit

[...]

Er zijn drie types van subsidies: samenwerkingsovereenkomsten, beheersovereenkomsten en projectsubsidies.

Samenwerkingsovereenkomsten zijn overeenkomsten voor welbepaalde termijnen en met welbepaalde partners voor het uitbouwen van een bredere erfgoedwerking, erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten, regionale landschappen en erkende onroerenderfgoeddepots. Onroerend Erfgoed zal inzake erkenning, subsidiëring en opvolging van de regionale landschappen weliswaar de beweging volgen die gekozen wordt in het proces van de interne staatshervorming.

Beheersovereenkomsten zijn overeenkomsten voor welbepaalde termijnen, welbepaalde (beheers)werkzaamheden of welbepaalde types beschermd of onbeschermd onroerend erfgoed en met welbepaalde partners. Beheersovereenkomsten hebben in principe betrekking op kleine reguliere werkzaamheden, die op forfaitaire basis kunnen worden betaald. Er kunnen bijvoorbeeld beheersovereenkomsten worden gesloten tussen landbouwers en de Vlaamse overheid over het regulier onderhoud van ruraal, niet-beschermd erfgoed. Hier staat een kleine financiële vergoeding tegenover. De toekenning gebeurt op forfaitaire basis, met vaste bedragen voor werken per oppervlakte-eenheid of item.

Verenigingen en particulieren kunnen projectsubsidies ontvangen voor bovenlokale projecten met een educatief en sensibiliserend karakter. Ook kunnen projectsubsidies worden verkregen voor projecten die een thematische aanpak beogen, voor het opmaken van synthesesrapporten van archeologische onderzoeken of voor het uitvoeren van synthetiserend en 'post excavation'-onderzoek.

De Vlaamse Regering kan binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten premies toekennen voor werkzaamheden aan of in beschermde goederen en in erfgoedlandschappen. Ze kan meerjarenpremieovereenkomsten sluiten voor grote en langdurige werken aan of in beschermd onroerend erfgoed en erfgoedlandschappen. De Vlaamse Regering kan ook premies toekennen voor de opmaak van een beheersplan, voor het beheer van beschermd onroerend erfgoed en erfgoedlandschappen, voor het beheer van onroerend erfgoed waarvoor een beheersplan is goedgekeurd en voor maatregelen ten behoeve van de algemene landschapszorg, opgenomen in een goedgekeurd actieprogramma onroerend erfgoed. (*Parl. St.* VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/8, 8-9)."

8. Op 3 juli 2013 neemt de plenaire vergadering van het Vlaams parlement het door het amendement-Vandaele aangevulde decreet aan.

Het verslag vermeldt het volgende:

"Een belangrijk meerderheidsamendement dat ruime steun genoot in de commissie bestond erin om de premies van het Vlaams Gewest voor beschermd bouwkundig erfgoed van natuurlijke of privaatrechtelijke personen, 32,5 procent, en voor gemeenten of OCMW's en eredienstgebouwen, 80 procent, op het huidige niveau in het decreet in te schrijven. In het ontwerp stonden die er nog niet in.

We nemen hier een belangrijk engagement, met de nodige budgettaire consequenties, waarbij het Vlaams Parlement bij goedkeuring van dit ontwerp van decreet zal aangeven veel belang te hechten aan het behoud van de premies.” (*Hand. Vl. Parl.* 3 juli 2013, nr. 45, 5)

9. In Hoofdstuk 10 “Financiering onroerendergoedzorg” van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’ (hierna: het Onroerendergoeddecreet) worden de onder de randnummers 3 en 6.1 geciteerde bepalingen opgenomen.

10.1. Op 16 april 2014 stellen de verzoekende partijen bij het Grondwettelijk Hof een beroep tot vernietiging in van hoofdstuk 6 (artikelen 6.1.1 tot 6.5.4) en artikel 10.2.2 van het Onroerendergoeddecreet.

10.2. Bij arrest nr. 132/2015 van 1 oktober 2015 vernietigt het Grondwettelijk Hof de laatste zin van artikel 6.1.2. van het Onroerendergoeddecreet, die toeliet om in het kader van het onderzoek naar de erfgoedwaarden een rechterlijke machtiging tot toegang tot particuliere woningen en bedrijfslokalen te vragen bij eenzijdig verzoekschrift. Het Hof verwerpt het beroep van de verzoekende partijen voor het overige, onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in de als volgt luidende overwegingen B.13.4 en B.25 van het arrest:

“B.13.4. Het bestreden decreet bevat, overeenkomstig de in B.13.3 vermelde parlementaire voorbereiding, geen vergoedingsregeling, maar verbiedt evenmin dat de rechter in het kader van een concreet beschermingsbesluit onderzoekt of op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten een vergoeding moet worden toegekend.

In geval van stilzwijgen van de wetgever staat het aan de rechter om het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten toe te passen, en daarbij rekening te houden met alle concrete elementen van openbaar en privaat belang, waaronder de in B.9.2 en B.10.2 opgesomde elementen, alsook de redelijke verwachtingen van de burgers in verband met de solidariteit die van hen wordt gevraagd (Cass., 24 juni 2010, Arr. Cass., 2010, nr. 453).

[...]

B.25. Noch het Onroerendergoeddecreet, noch het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013 verklaren wat moet worden

verstaan onder een fotoregistratie. Bijgevolg dient de fotoregistratie conform het recht op eerbiediging van het privéleven aldus te worden geïnterpreteerd dat zij slechts betrekking heeft op de toestand van het beschermde goed, met uitsluiting van elementen die tot de privésfeer behoren.

Aldus geïnterpreteerd zijn de bestreden bepalingen bestaanbaar met de artikelen 10, 11, 15 en 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Onder voorbehoud van die interpretatie is het tweede middel niet gegrond in zoverre het betrekking heeft op de fotoregistratie van de fysieke toestand van het beschermde goed.”

11. Op 16 mei 2014 vaardigt de Vlaamse regering het bestreden besluit uit. De hoofdstukken 10 en 11 van dit besluit bevatten een gedetailleerde regeling voor het aanvragen, toekennen en uitbetalen van subsidies en premies.

IV. Ontvankelijkheid

12. In haar laatste memorie doet de verwerende partij afstand van de in haar memorie van antwoord aangevoerde excepties van onontvankelijkheid.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste en vijfde middel

13. In hun laatste memorie doen de verzoekende partijen afstand van hun eerste en hun vijfde middel.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14.1. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), “de beginselen van de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht”, het beginsel van de scheiding der machten, het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheids- en

vertrouwensbeginsel, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 54 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’ (hierna: het decreet van 8 juli 2011).

14.2. De verzoekende partijen citeren vooreerst het als volgt luidende artikel 78 BWHI:

“De Regering heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de wetten en decreten krachtens de Grondwet uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen.”

Vervolgens citeren de verzoekende partijen het als volgt luidende artikel 54, tweede lid, van het decreet van 8 juli 2011:

“Een subsidie kan alleen worden toegekend door of krachtens een decreet.”

14.3. De verzoekende partijen merken op dat hoofdstuk 10 “Subsidies” en hoofdstuk 11 “Premies” van het bestreden besluit beperkende voorwaarden vaststellen voor het toekennen van premies en subsidies en de omvang van de bedragen bepalen. Aldus worden volgens de verzoekende partijen de prerogatieven van de wetgevende macht betreden. Het vaststellen van de voorwaarden van een subsidieregeling behoort immers in een democratisch staatsbestel tot de taak van de wetgevende macht, zeker gelet op de beperkingen die opgelegd worden op het eigendomsrecht.

De verzoekende partijen menen dat de toekenning van de voorziene subsidies en premies bovendien hoogst onzeker is. Het bestreden besluit biedt de minister of de Vlaamse regering immers slechts een mogelijkheid – het is geen verplichting – om “binnen de perken van de daarvoor op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten” premies en subsidies toe te kennen. Het toekennen van de premies en subsidies is dus geheel vrijblijvend en dit niettegenstaande er zware verplichtingen opgelegd worden aan de zakelijkrechthouders van onroerend erfgoed.

15. In hun memorie van wederantwoord herhalen de verzoekende partijen dat de Vlaamse regering zich in het bestreden besluit bevoegdheden aanmatigt die tot de prerogatieven van de decreetgever behoren, aangezien het om essentiële voorwaarden gaat die het toekennen van subsidies en premies beperken. De verzoekende partijen illustreren dit onder meer als volgt:

“Het Onroerenderfgoedbesluit somt de onroerende goederen op waarvoor geen premies worden verleend (artikel 11.1.1).

Tevens bepaalt het Onroerenderfgoedbesluit de wijze waarop erfgoedpremies worden toegekend en in het bijzonder:

- de afbakening van de beheersmaatregelen, werkzaamheden of diensten die in aanmerking komen voor een erfgoedpremie (artikel 11.2.1, artikelen 11.2.3-11.2.4);

- de afbakening van de cultuurgooderen die in aanmerking komen voor een erfgoedpremie (artikel 11.2.2);

- het overzicht van de procedures voor het aanvragen van de erfgoedpremie (artikel 11.2.5);

- de volgorde van toekenning van de erfgoedpremie bij de bijzondere procedure (artikel 11.2.6);

- het bedrag op basis waarvan de erfgoedpremie wordt berekend (artikelen 11.2.7.- 11.2.8);

- de premiepercentages (artikelen 11.2.9-11.2.13);

- het aantal aanvragen voor een erfgoedpremie per kalenderjaar (artikel 11.2.14);

- de wijziging van de zakelijkrechthouder van de onroerende goederen, van de premienemer of van de werken waarvoor de premie is bestemd (artikelen 11.2.15- 11.2.16);

- het aanvragen van een erfgoedpremie volgens de standaardprocedure, met o.m. de inhoud van het aanvraagdossier en de toewijzing aan de minister om de nadere regels voor de inhoud van het aanvraagdossier vast te leggen, de wijze waarop een beslissing wordt genomen over het toekennen van de erfgoedpremie en de informatieverplichting van de premienemer (artikelen 11.2.17-11.2.22);

- de uitbetaling van de erfgoedpremie bij de standaardprocedure, met o.m. de inhoud van het aanvraagdossier (artikelen 11.2.23-11.2.26);

- het aanvragen van een erfgoedpremie volgens de bijzondere procedure, met o.m. de inhoud van het aanvraagdossier en het gunningsdossier en de toewijzing aan de minister om de nadere regels voor de inhoud van het aanvraagdossier vast te leggen, de wijze waarop een beslissing wordt genomen over het toekennen van de erfgoedpremie en de informatieverplichting van de premienemer (artikelen 11.2.27- 11.2.35);

- de uitbetaling van de erfgoedpremie bij de bijzondere procedure. met o.m. de inhoud van het aanvraagdossier (artikelen 11.2.36-11.2.41),

terwijl artikel 10.2.1., eerste lid, van het Onroerenderfgoeddecreet zich ertoe beperkt te bepalen dat:

- 1° ‘de Vlaamse Regering binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten premies kan

toekennen voor werkzaamheden aan of in beschermde goederen en in erfgoedlandschappen’;

- 4° ‘de Vlaamse Regering binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten premies kan toekennen voor beheer van beschermd onroerend erfgoed en erfgoedlandschappen’;

- 5° ‘de Vlaamse Regering binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten premies kan toekennen voor het beheer van onroerend erfgoed waarvoor een beheersplan is goedgekeurd overeenkomstig artikel 8.1.1’.”

16. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen dat het na de vernietiging van het bestreden besluit aan de decreetgever zal toekomen om zich uit te spreken over de krijtlijnen van de financiële tegemoetkomingen ter compensatie van de opgelegde verplichtingen en lasten en de beperkingen op het eigendomsrecht.

Verder wijzen zij erop dat het niet tot de rechtsmacht van het Grondwettelijk Hof behoort om uitspraak te doen over de grondwettigheid van een besluit van de Vlaamse regering. In het arrest nr. 132/2015 van 1 oktober 2015 heeft het Grondwettelijk Hof zich niet uitgesproken over de vraag of de regeling die opgenomen is in de hoofdstukken 10 en 11 van het bestreden besluit de in het middel aangevoerde bepalingen schendt.

Beoordeling

17. Het Onroerenderfgoeddecreet bepaalt:

“HOOFDSTUK 10 Financiering onroerenderfgoedzorg

Afdeling 1 Subsidies

Art. 10.1.1. De Vlaamse Regering kan binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten:

1° samenwerkingsovereenkomsten sluiten met erkende intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten, Regionale Landschappen en erkende onroerenderfgoeddepots en in het kader daarvan subsidies toekennen;

2° beheersovereenkomsten sluiten met de zakelijkrechthouder of de beheerder van een archeologische site, monument, een of meer percelen in een cultuurhistorisch landschap, stads- of dorpsgezicht of erfgoedlandschap en in het kader van de beheersovereenkomst subsidies toekennen;

3° projectsubsidies toekennen.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor.

Afdeling 2 Premies

Art. 10.2.1. De Vlaamse Regering kan binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten:

- 1° premies toekennen voor werkzaamheden aan of in beschermde goederen en in erfgoedlandschappen;
- 2° meerjarenpremieovereenkomsten sluiten voor grote en langdurige werken aan of in beschermd onroerend erfgoed en erfgoedlandschappen;
- 3° premies toekennen voor de opmaak van een beheersplan overeenkomstig artikel 8.8.1, § i;
- 4° premies toekennen voor beheer van beschermd onroerend erfgoed en erfgoedlandschappen;
- 5° premies toekennen voor het beheer van onroerend erfgoed waarvoor een beheersplan is goedgekeurd overeenkomstig artikel 8.1.1;
- 6° premies toekennen voor maatregelen ten behoeve van de algemene landschapszorg, opgenomen in een goedgekeurd actieprogramma onroerend erfgoed;
- 7° premies toekennen bij een buitensporige directe kost van de verplicht uit te voeren archeologische opgraving zoals opgenomen in de bekrachtigde archeologienota of de bekrachtigde nota.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor.

Artikel 10.2.2. De premies van het Vlaamse Gewest voor werkzaamheden aan of in beschermd bouwkundig erfgoed bedragen minstens:

- 1° als de premienemer een natuurlijke persoon of een privaatrechtelijke rechtspersoon is : 32,5 % van de voor subsidie in aanmerking komende werkzaamheden;
- 2° voor werkzaamheden aan gebouwen toebehorend aan een gemeente of OCMW en aan gebouwen bestemd voor een erkende eredienst : 80 % van de voor subsidie in aanmerking komende werkzaamheden.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels daarvoor.”

18.1. Uit de in de randnummers 5 tot 8 beschreven parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever geoordeeld heeft dat de in het regeringsontwerp vervatte artikelen 10.1.1 en 10.2.1 van het Onroerenderfgoeddecreet als “krachtig signaal” moesten worden aangevuld met het artikel 10.2.2 dat “decretaal [bepaalt] dat Vlaanderen de premies op het huidige niveau zal behouden” en dat het voor het overige “uiteraard” nog steeds toekomt aan de regering om de “modaliteiten” voor de berekening en uitbetaling van de subsidies en premies te regelen, zoals dat tot dan toe onder meer was geregeld in het besluit van de Vlaamse regering van 14 december 2001

‘houdende vaststelling van het premiestelsel voor restauratiewerkzaamheden aan beschermde monumenten’.

18.2. Het blijkt niet dat de in het middel geviseerde bepalingen van het bestreden besluit iets anders zouden bevatten dan de in de parlementaire voorbereiding bedoelde regeling van de “modaliteiten” voor de berekening en uitbetaling van de subsidies en premies. De verzoekende partijen slagen er niet in te weerleggen dat die bepalingen van het bestreden besluit beschouwd dienen te worden als de “nadere regels” bedoeld in de artikelen 10.1.1, tweede lid, 10.2.1, tweede lid en 10.2.2, tweede lid, van het Onroerenderfgoeddecreet.

19. Uit de woorden “binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten” in de artikelen 10.1.1, eerste lid, inleidende zin, en 10.2.1, eerste lid, inleidende zin, van het Onroerenderfgoeddecreet volgt dat aan de betrokken personen geen subjectief recht op subsidie of premie wordt verleend. Deze beperking of – zoals ze door verzoekende partijen wordt genoemd – onzekerheid volgt dus rechtsreeks uit het decreet zelf.

20. Gelet op het voorgaande is het terecht dat de verwerende partij opmerkt dat het middel terug te brengen is tot kritiek op de bepalingen van het Onroerenderfgoeddecreet. Het middel bekritiseert met andere woorden de keuzes van de decreetgever. De Raad van State is niet bevoegd om over dergelijke kritiek te oordelen.

Overigens blijkt niet dat de voorliggende regeling van subsidies en premies een aangelegenheid zou betreffen die door de Grondwet aan de wet is voorbehouden, zodat de als volgt luidende overweging B.6.1 van het arrest nr. 36/2012 van 8 maart 2012 van het Grondwettelijk Hof in herinnering kan worden gebracht:

“In aangelegenheden die niet door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden staat het in beginsel aan de wetgever om te beslissen of hijzelf die aangelegenheid regelt, dan wel of hij het aan de uitvoerende macht overlaat om een regeling vast te stellen. Het staat in beginsel

eveneens aan de wetgever om in die aangelegenheden te beoordelen of zulk een machtiging aan de uitvoerende macht al dan niet aan beperkingen dient te worden onderworpen.”

21. Het middel is niet ontvankelijk.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

22.1. In het derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 2.1, 26° en 38°, van het Onroerenderfgoeddecreet, artikel 4, 4°, BWHI en het rechtszekerheidsbeginsel.

22.2. De verzoekende partijen citeren vooreerst het als volgt luidende artikel 2, 8°, eerste zin, van het bestreden besluit:

“8° cultuurgoederen: roerende goederen, die omwille van hun erfgoedwaarde van algemeen belang zijn, waarvan het samen voorkomen met het gebouw een bijzondere waarde heeft en die ofwel ontworpen zijn voor of vervaardigd met het beschermd goed ofwel gerelateerd zijn aan de functie van het beschermd goed en waarvoor historische verbondenheid met het beschermd goed kan aangetoond worden.”

22.3. De verzoekende partijen voeren aan dat de in het vorige randnummer geciteerde bepaling van het bestreden besluit het begrip “cultuurgoederen” te ruim definieert. Daar waar volgens artikel 2.1, 38°, van het Onroerenderfgoeddecreet enkel de cultuurgoederen “die [...] integrerend deel [...] uitmaken” van het monument mee beschermd kunnen worden, gaat het bestreden besluit een stap verder, aangezien het volgens dit besluit volstaat dat een cultuurgoed “gerelateerd” is aan de functie van het beschermd onroerend goed om het op te nemen in de bescherming. Volgens de verzoekende partijen is dit een uiterst vaag en onzeker criterium. Zo zal het krachtens het bestreden besluit bijvoorbeeld volstaan dat roerende goederen zich in het verleden ooit in het beschermde monument hebben bevonden, om aan te nemen dat het om cultuurgoederen gaat die mee beschermd kunnen worden.

De verzoekende partijen voeren verder aan dat het Vlaamse Gewest door de ruimere omschrijving van het begrip “cultuurgoederen” in het bestreden besluit de in artikel 4, 4°, BWHI bedoelde gemeenschapsbevoegdheid voor het cultureel patrimonium schendt. Er kan immers geen toepassing gemaakt worden van de leer uit het arrest nr. 25/2010 van 17 maart 2010 waarin het Grondwettelijk Hof aanvaard heeft dat de gewestelijke decreetgever zijn impliciete bevoegdheden kon aanwenden om naast de onroerende goederen, tevens de cultuurgoederen die integrerend deel ervan uitmaken, te beschermen.

23. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat het arrest nr. 25/2010 van het Grondwettelijk Hof betrekking had op het decreet van 3 maart 1976 ‘tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten’ (hierna: het Monumentendecreet). Door het decreet van 8 december 1998 werden in artikel 2, 2°, van het Monumentendecreet de woorden “met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken” ingevoegd. Opdat cultuurgoederen mee beschermd konden worden onder het Monumentendecreet was aldus vereist dat de cultuurgoederen integrerend deel uitmaakten van het monument.

Verder herhalen de verzoekende partijen dat het bestreden besluit meebrengt dat het niet langer vereist is dat cultuurgoederen integrerend deel uitmaken van het monument. Het betreft een juridisch subtiel verschil dat op het eerste gezicht misschien banaal kan lijken, maar voor de praktijk wel degelijk significant is. De verzoekende partijen illustreren dit als volgt:

“Een heel concreet voorbeeld: een schilderij, een koffieservies, een beeld, etc. dat zich reeds jaren/eeuwen niet meer in een gebouw bevindt, een eigen economische waarde heeft en ettelijke keren van eigenaar verwisselde, maar dat ooit een band heeft gehad met een onroerend goed, kon onder het Monumentendecreet niet mee beschermd worden. Immers maakte het geen integrerend deel uit van het onroerend goed.[...]”

Onder het bestreden besluit is dit anders. [...] [D]e definitie van het begrip cultuurgoed in artikel 2, 8° [van het bestreden besluit maakt] het mogelijk dat roerende goederen die zich al jaren/eeuwen niet meer in een beschermd gebouw bevinden, maar ooit door vroegere eigenaars van het gebouw werden verworven met het oog op het gebruik binnen het gebouw, ook mee beschermd kunnen worden.”

Beoordeling

24. Artikel 6.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet stelt:

“De Vlaamse Regering kan een [...] monument [...] beschermen.”

Artikel 2.1, 38°, van het Onroerenderfgoeddecreet herneemt de volgende definitie uit artikel 2, 2°, van het Monumentendecreet, zoals het werd gewijzigd door het decreet van 8 december 1998:

“monument: een onroerend goed, werk van de mens of van de natuur of van beide samen, met inbegrip van de cultuurgoederen die er integrerend deel van uitmaken [...]”

25. Het uitgangspunt van het middel is dat artikel 2, 8°, eerste zin, van het bestreden besluit meebrengt dat de Vlaamse regering voortaan wanneer zij een monument beschermt ook cultuurgoederen in de bescherming kan opnemen die er geen “integrerend deel van uitmaken”.

Artikel 2, 8°, eerste zin, van het bestreden besluit definieert de term “cultuurgoederen” (zie randnr. 22.2). De verzoekende partijen gaan er evenwel aan voorbij dat het laatstgenoemde artikel op geen enkele manier wijzigingen aanbrengt in of afbreuk doet aan de in het vorige randnummer geciteerde artikelen 2.1, 38°, en 6.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet. Bijgevolg zullen ook na het van kracht worden van het bestreden besluit – met de woorden van de Memorie van Toelichting bij het ontwerp dat het laatstgenoemde decreet is geworden – “enkel cultuurgoederen die werkelijk integrerend onderdeel uitmaken van een monument in een beschermingsbesluit [kunnen] opgenomen worden” (*Parl. St.* Vl. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 20).

Het middel, dat gesteund is op een uitgangspunt waarvan de juistheid niet blijkt, wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

26.1. In het vierde middel wordt de schending aangevoerd van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, het eigendomsrecht zoals dat beschermd wordt door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 16 van de Grondwet, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en de artikelen 10.2.1 en 10.2.2 van het Onroerenderfgoeddecreet, evenals van het legaliteits-, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

26.2. De verzoekende partijen zetten vooreerst uiteen dat het bij vergaande inperkingen van het eigendomsrecht noodzakelijk is een compensatieregeling te voorzien. Zij menen dat uit de recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat het vroegere uitgangspunt van de principiële niet-vergoedbaarheid van erfdienstbaarheden van openbaar nut werd verlaten.

26.3. Concreet wijzen de verzoekende partijen op de verregaande lasten die het Onroerenderfgoeddecreet oplegt aan de zakelijkrechthouders van een monument, niet alleen wat betreft het onroerend goed zelf, maar ook wat betreft de zuiver roerend gebleven cultuurgoederen die samen met het monument beschermd worden. Inzonderheid halen de verzoekende partijen artikel 6.4.5 van het Onroerenderfgoeddecreet aan, waaruit volgens hen volgt dat alle cultuurgoederen, dus ook degene die zuiver roerend gebleven zijn, niet buiten het monument mogen worden verplaatst.

De verzoekende partijen klagen aan dat het bestreden besluit niet voorziet in een passende vergoeding ter compensatie van de uit de bescherming voortvloeiende lasten. De verzoekende partijen herhalen dat het bestreden besluit de minister of de Vlaamse regering slechts een mogelijkheid biedt – het is geen verplichting – om “binnen de perken van de daarvoor op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten” premies en

subsidies toe te kennen. Aldus beschikken de zakelijkrechthouders over geen enkel subjectief recht op een erfgoedpremie als financiële tegemoetkoming ter compensatie van de zware lasten die hen worden opgelegd. Als compensatie voor de inperkingen van het eigendomsrecht van de zakelijkrechthouders zijn de subsidies en premies die in de hoofdstukken 10 en 11 van het bestreden besluit worden geregeld alleszins ontoereikend.

27. In hun laatste memorie voeren de verzoekende partijen in hoofddorde aan dat het bestreden besluit, anders dan het Onroerenderfgoeddecreet, wel een vergoedingsregeling bevat.

In ondergeschikte orde vragen de verzoekende partijen dat de Raad van State naar analogie met de overweging B.13.4 en het beschikkend gedeelte van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 132/2015 voor recht zou zeggen dat het subsidie- en premiestelsel dat opgenomen is in de hoofdstukken 10 en 11 van het bestreden besluit, de (burgerlijke) rechter niet verhindert om in het kader van een concreet beschermingsbesluit te onderzoeken of op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten een vergoeding moet worden toegekend, in voorkomend geval bovenop de reeds toegekende vergoeding op grond van die hoofdstukken.

Beoordeling

28. Zoals het Grondwettelijk Hof heeft vastgesteld in het arrest nr. 132/2015 van 1 oktober 2015 (overweging B.13.3) is “de afwezigheid [in het Onroerenderfgoeddecreet] van enige vergoeding voor de zakelijkrechthouders van het beschermde goed of van de cultuurgoederen die zich erin bevinden” een bewuste keuze van de decreetgever.

Zoals de verzoekende partijen zelf in hun verzoekschrift schrijven geven de bepalingen van de hoofdstukken 10 en 11 van het bestreden besluit uitvoering aan de delegaties in de artikelen 10.1.1, 10.2.1 en 10.2.2 van het Onroerenderfgoeddecreet. Deze decretale bepalingen voorzien de

mogelijkheid om “binnen de perken van de daartoe op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap beschikbare kredieten” subsidies en premies toe te kennen. Het bestreden besluit bevat, evenmin als het Onroerenderfgoeddecreet, een vergoedingsregeling voor de zakelijkrechthouders.

Gelet op het voorgaande is het terecht dat de verwerende partij opmerkt dat het middel hoofdzakelijk terug te brengen is tot kritiek op de bepalingen van het Onroerenderfgoeddecreet. In zoverre bekritiseert het middel met andere woorden de keuzes van de decreetgever. De Raad van State is niet bevoegd om over dergelijke kritiek te oordelen.

In het licht van het voorbehoud dat het Grondwettelijk Hof heeft gemaakt in overweging B.13.4 van het arrest nr. 132/2015 van 1 oktober 2015 (randnr. 10.2) kan verder, gelet op de bevoegdheid van de rechtbanken van de rechterlijke orde ter zake, het door de verzoekende partijen aangebrachte gegeven dat de zakelijkrechthouders van beschermde monumenten een ontoereikende vergoeding voor de inperkingen van hun eigendomsrecht zullen krijgen, niet als een vaststaand feit worden aangenomen.

Het vierde middel wordt verworpen.

E. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

29.1. In het zesde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 6.4.2 van het Onroerenderfgoeddecreet, artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het legaliteitsbeginsel.

29.2. Het middel viseert het als volgt luidende artikel 6.1.2 van het bestreden besluit (hierna: de geviseerde bepaling):

“Art. 6.1.2. De minister kan richtlijnen vaststellen voor de uitvoering van het onderhoud en het gebruik van beschermde goederen.”

Volgens de verzoekende partijen laat de geviseerde bepaling de minister toe om voorschriften voor het gebruik van beschermde goederen op te leggen. De verzoekende partijen stellen in hun verzoekschrift dat dit voor hen verstrekken gevolgen heeft omdat de minister bepaalde activiteiten in het beschermd monument zal kunnen verbieden “bijvoorbeeld concerten, recepties, feestmaaltijden, etc.”.

Verder stellen de verzoekende partijen dat de niet-naleving van hetgeen de minister op grond van de geviseerde bepaling uitvaardigt overeenkomstig artikel 11.2.2, 6°, van het Onroerenderfgoeddecreet strafbaar wordt gesteld met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en met een geldboete van 26 euro tot 400.000 euro of met één van die straffen alleen. Aldus delegeert de geviseerde bepaling het bepalen van een strafbare gedraging aan de minister, terwijl dit door de decreetgever zelf moet worden geregeld.

Beoordeling

30. Artikel 6.4.2 van het Onroerenderfgoeddecreet luidt:

“Art. 6.4.2. De Vlaamse Regering stelt de algemene voorschriften voor instandhouding en onderhoud vast. Deze zijn slechts van toepassing voor zover zij niet afwijken van de bijzondere voorschriften voor de instandhouding en het onderhoud opgenomen in het beschermingsbesluit.”

Artikel 11.2.2, 2° en 6°, van het Onroerenderfgoeddecreet stelt het niet naleven van de algemene en de bijzondere voorschriften voor de instandhouding en het onderhoud – zoals bedoeld in het hiervoor geciteerde artikel 6.4.2 – strafbaar.

31. Het uitgangspunt van het middel is dat de in de geviseerde bepaling bedoelde “richtlijnen” begrepen zijn in de in artikel 6.4.2 van het Onroerenderfgoeddecreet bedoelde “voorschriften” en dat de minister op grond

van de geviseerde bepaling bepaalde activiteiten in een beschermd monument kan verbieden.

32. In haar memorie van antwoord heeft de verwerende partij erop gewezen dat de draagwijdte van de geviseerde bepaling als volgt is toegelicht in de nota aan de Vlaamse regering:

“Artikel 6.1.2 bepaalt dat de minister richtlijnen voor het onderhoud en het gebruik van beschermd onroerend erfgoed kan vaststellen. Deze richtlijnen begeleiden de zakelijkrechthouder en gebruiker van een beschermd goed in het voeren van een gepast beheer en het handelen volgens de regels van de kunst en met de nodige voorzichtigheid. In dergelijke richtlijnen kan bijvoorbeeld worden ingegaan op specifieke reinigingstechnieken zoals gevelreinigingen, het verwijderen van mossen en korstmossen op funerair erfgoed, het gebruik van roestwerende of roestvormende producten of andere bestrijdingsmiddelen als nadere regels omvatten voor het regelmatig in werking stellen van als monument beschermde orgels, beiaarden, klokken, klokkenspelen en uurwerken.”

33. Uitgaande van het vermoeden dat het bestreden besluit inpasbaar is in het Onroerenderfgoeddecreet neemt de Raad van State aan dat de in de geviseerde bepaling bedoelde “richtlijnen” – met de woorden van de verwerende partij – “te beschouwen [zijn] als ‘*best practices*’”, waarvan het niet naleven “nergens [wordt] gesanctioneerd”. De in de geviseerde bepaling bedoelde ministeriële “richtlijnen” hebben met andere woorden geen dwingend karakter en staan los van de door de Vlaamse regering op grond van artikel 6.4.2 van het Onroerenderfgoeddecreet vast te stellen “voorschriften”. Op grond van de geviseerde bepaling kan de minister weliswaar niet-dwingende handleidingen uitwerken over het gebruik van beschermde gebruiksgoederen zoals orgels en beiaarden, maar kan hij, anders dan de verzoekende partijen aannemen, niet bepaalde activiteiten in een beschermd monument verbieden. Het niet naleven van de in de geviseerde bepaling bedoelde “richtlijnen” wordt noch in het Onroerenderfgoeddecreet, noch in het bestreden besluit gesanctioneerd.

34. Het middel, dat gesteund is op een uitgangspunt waarvan de juistheid niet blijkt, wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, ieder voor een vijfde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1000 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien januari 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.
-----------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust