

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.913 van 30 mei 2024
in de zaak A. 231.644/VII-40.908**

In zake : 1. J.D.
 2. X.H.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Opsommer en Janna Bauters
 kantoor houdend te 9700 Oudenaarde
 Gentstraat 152
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. R.D.
2. de LV W.D.
3. de NV L.
4. de BVBA R.J.P.
5. de BVBA V.G.
6. de LV P.
7. B.N.
8. M.V.
9. T.K.
10. J.V.
11. F.S.
12. de LV V.A.
13. V.D.
14. de NV HORTA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Opsommer en Janna Bauters
kantoor houdend te 9700 Oudenaarde
Gentstraat 152
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 augustus 2020, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2020 ‘tot erkenning van de uitzonderlijke zomer die zich voordeed van 15 juni tot 30 september 2019 als landbouwramp en de afbakening van de geografische uitgestrektheid en de getroffen teelten van die ramp’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De tussenkommende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 7 januari 2021. De tussenkommende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 31 mei 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 oktober 2023.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Opsommer, die verschijnt voor de verzoekers en de tussenkommende partijen, en advocaat Elliott Missault, die *loco* advocaten Steve Ronse en Deborah Smets verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend 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 grond van de artikelen 24 en 31 van het decreet van 5 april 2019 ‘houdende de tegemoetkoming in de schade die aangericht is door rampen in het Vlaamse Gewest’, neemt de Vlaamse regering op 5 juni 2020 een besluit waarbij de droogte tussen 15 juni 2019 en 30 september 2019 wordt erkend als landbouwramp.

Dit besluit bepaalt onder meer:

“Art. 2. § 1. De schade die is veroorzaakt door de weersfenomenen, vermeld in het tweede lid, die zich voordeden in de periode van 15 juni tot 30 september 2019, wordt beschouwd als een landbouwramp en wordt erkend als een schadelijk feit als vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen.

De schade, vermeld in het eerste lid, wordt slechts erkend indien die veroorzaakt werd door de volgende weersfenomenen die de periode vermeld in het eerste lid, een uitzonderlijk klimatologisch karakter bezorgden:

1° zonnebrand;

2° droogte.

§ 2. De schade, vermeld in paragraaf 1, komt voor een tegemoetkoming in aanmerking, als voldaan is aan de volgende voorwaarden:

1° de schade die rechtstreeks veroorzaakt is door de weersfenomenen, vermeld in paragraaf 1, tweede lid, is aan de volgende teelten aangebracht:

a) fruitteelt: appels, peren, rode bes, kiwibes, framboos;

b) groententeelt: wortelen, uien, bonen, knolselder;

2° het productieverlies van de aanvragende landbouwer bedraagt per teelt, zoals vermeld in de verzamelaanvraag, minstens 30 %. Het productieverlies per teelt wordt berekend op basis van de totale oppervlakte van de teelt in kwestie.

Art. 3. De geografische uitgestrektheid van de landbouwramp, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, omvat het hele grondgebied van het Vlaamse Gewest.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel, dat bestaat uit vier onderdelen, voeren de verzoekers de schending aan van de artikelen 1 en 2 van de wet van 12 juli 1976 ‘betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen’ (hierna: wet van 12 juli 1976), van artikel 31 van het decreet van 5 april 2019 ‘houdende de tegemoetkoming in de schade die aangericht is door rampen in het Vlaamse Gewest’ (hierna: decreet van 5 april 2019), *juncto* de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de materiële motiveringsverplichting, het zorgvuldigheids-, het redelijkheids-, het vertrouwens- en het fairplaybeginsel en van het gelijkheidsbeginsel, doordat overeenkomstig artikel 2, § 1, 2°, van de wet van 12 juli 1976 de natuurverschijnselen met uitzonderlijk karakter of van uitzonderlijke hevigheid of de massieve en onvoorzienbare werking van schadelijke organismen die enkel belangrijke en algemene vernielingen hebben teweeggebracht van gronden, teelten of oogsten, evenals de ziekten en vergiftigingen met uitzonderlijk karakter die, door sterfte of verplichte slachting, belangrijke en veralgemeende verliezen van voor de landbouw nuttige dieren hebben veroorzaakt, als landbouwramp moeten worden erkend en de geografische uitgestrektheid ervan moet worden vastgesteld, rekening houdend met het uitzonderlijk karakter van het natuurverschijnsel en met de gronden, teelten of oogsten die door deze ramp werden geraakt. In het bijzonder bekritisieren de verzoekers dat de landbouwramp enkel voor 9 specifiek aangeduide teelten werd erkend.

In een eerste middelonderdeel zetten de verzoekers uiteen dat de beperkte erkenning voor negen getroffen teelten arbitrair is en niet overeenkomt met de werkelijkheid. Zij benadrukken dat de erkenning als landbouwramp rekening moet houden met de processen-verbaal van de gemeentelijke schattingscommissies. *In casu* blijkt dat het bestreden besluit enkel steunt op het advies van het departement Landbouw en Visserij waarin sprake is van de schade door zonnebrand aan appel, peer en meerjarig houtig kleinfruit en door droogte aan uien, bonen, wortelen en knolselder, waarbij de algemene schade aan andere

teelten wordt uitgesloten. Volgens dit advies is de schade aan andere teelten niet echt aantoonbaar. De verzoekers stellen echter vast dat het administratief dossier geen specifieke stukken bevat die deze stelling onderbouwen. Zij delen hun overtuiging dat, op basis van een meer kleinschalige beoordeling op gemeentelijk of provinciaal niveau, de schade aan hun teelten wel als een landbouwramp zou zijn erkend. Daarenboven zou het inwinnen van het advies van het departement Landbouw en Visserij specifiek gericht zijn op bepaalde teelten en niet op alle teelten die droogteschade hebben geleden.

Voorts blijkt dat de verwerende partij de lijsten met vermelding van de percentages en oppervlakten van de geleden schade per regio en per gemeente, niet bij haar beoordeling heeft betrokken. Evenmin werd onderzocht of andere teelten op een beperkter geografisch niveau konden worden erkend als landbouwramp. Die handelwijze valt niet te rijmen met de 6.857 processen-verbaal van vaststelling van teeltschade die werden overgemaakt aan de verwerende partij.

Door uitsluitend het volledige Vlaamse grondgebied in aanmerking te nemen, getuigt het optreden van de verwerende partij van onzorgvuldigheid. De geldende wetgeving biedt immers de mogelijkheid om ook op provinciaal of gemeentelijk niveau een landbouwramp te erkennen. Minstens heeft de verwerende partij onwettig gehandeld door de droogteschade aan gras, maïs en bloemkool in de provincie West-Vlaanderen niet als landbouwramp te erkennen.

In een tweede middelonderdeel stellen de verzoekers dat een vergoeding voor de schade die in causaal verband staat met de uitzonderlijke droogteperiode niet om budgettaire motieven kan worden uitgesloten. Bij de ontwikkeling van het middel wordt erop gewezen dat uit het verslag van de Inspectie van Financiën blijkt dat de totale schade wegens droogte 161,7 miljoen euro bedraagt en dat de droogte 172 teelten heeft getroffen. In het bestreden besluit wordt echter slechts de schade in aanmerking genomen voor een totaalbedrag van 69 miljoen euro, terwijl de werkelijke schade veel hoger is. De verzoekers wijzen er voorts op dat de voor vergoeding in aanmerking genomen teelten gebaseerd moet zijn op adequate feitelijke gegevens. In het administratief dossier kan geen

enkele andere reden dan een budgettaire reden worden aangetroffen waarom de erkenning als landbouwramp voor bepaalde teelten in West-Vlaanderen, zoals bijvoorbeeld gras, maïs of bloemkolen, niet werd weerhouden.

Als derde middelonderdeel voeren de verzoekers aan dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden doordat de droogte van 2019 als landbouwramp wordt erkend voor 9 specifieke teelten maar dit niet het geval is voor andere zwaar getroffen teelten. Bijgevolg werden de landbouwers die schade ondervonden aan hun teelten ingevolge de droogte verschillend behandeld, zonder dat hiervoor een objectieve en redelijke verantwoording wordt gegeven. Volgens de verklaring van de bevoegde minister in de Commissie Landbouw en Visserij zijn in totaal 6.857 processen-verbaal voor zonnebrand en droogte ingediend. Slechts een minderheid van de schade wordt erkend als landbouwramp, niettegenstaande alle aangiften schade omvatten die ontstaan is ingevolge dezelfde uitzonderlijke droogteperiode. Daarnaast werden de landbouwers die schade ondervonden ingevolge de droogte in het jaar 2019 verschillend behandeld in vergelijking met de landbouwers die door eenzelfde natuurverschijnsel schade ondervonden. In 2018 werden ongeveer 12.000 droogtedossiers ingediend, voor een bedrag van 155 miljoen euro. Het besluit van de Vlaamse regering tot erkenning van de droogte van 2018 als landbouwramp omvat het gehele Vlaamse grondgebied met een zeer ruime en algemene omschrijving van de teelten. Dezelfde geografische omvang en teeltomschrijving werd opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering tot erkenning van de droogte in 2017 als landbouwramp. Na de landbouwramp in 2017 werden 3.196 droogtedossiers ingediend voor een totaalbedrag van 29 miljoen euro. Op grond van de besluiten tot erkenning van de landbouwrampen van de voorgaande jaren, menen de verzoekers dat zij er rechtmatig mochten van uitgaan dat de landbouwramp van 2019 zou erkend worden voor een uitgebreide lijst aan teelten. Dit is nog meer het geval voor de provincie West-Vlaanderen aangezien uit het verslag van het KMI blijkt dat deze provincie het zwaarst getroffen werd door de droogte in de maanden juli en augustus 2019. De verzoekers benadrukken dat zij zich in dezelfde situatie bevinden als andere landbouwers die schade aan hun teelten hebben geleden. Het bestreden besluit heeft evenwel tot gevolg dat zij voor hun schade geen vergoeding kunnen verkrijgen.

In een vierde onderdeel van het middel betogen de verzoekers dat de drempel voor het verkrijgen van een tegemoetkoming haalbaar moet zijn en dat de ingeroepen hoogdringendheid de verwerende partij er niet van ontslaat het dossier zorgvuldig voor te bereiden. In dit geval vereiste de zorgvuldigheidsplicht dat de verwerende partij de schade per oppervlakte, per teelt én per regio had moeten onderzoeken om de geografische uitgestrektheid van de landbouwramp per teelt correct te kunnen beoordelen. De uitsluiting van alle andere teelten, behalve de negen teelten die overeenkomstig het bestreden besluit worden erkend als landbouwramp, is in een jaar waarvan het KMI in haar advies duidelijk aangeeft dat de droogte beschouwd moet worden als een uitzonderlijk natuurfenomeen in heel Vlaanderen onbegrijpelijk omdat voor meer dan de helft van de aangegeven schade geen vergoeding kan worden uitgekeerd.

5. De verwerende partij antwoordt in de eerste plaats dat de redenen die tot het bestreden besluit hebben geleid uitdrukkelijk werden toegelicht in de nota aan de Vlaamse regering. Met toepassing van de artikelen 1 en 2, 2°, van de wet van 12 juli 1976 kan een weerfenomeen als landbouwramp worden erkend indien voldaan is aan twee voorwaarden: het weerfenomeen moet uitzonderlijk zijn en er moet sprake zijn van belangrijke en veralgemeende schade. Over het uitzonderlijk karakter van het weerfenomeen werd het advies van het KMI ingewonnen. Dit advies bevat de volgende conclusie over het aspect droogte: “Deze analyse geeft aan dat een terugkeerperiode die 15 of 20 jaar overschrijdt voor minstens een van de criteria zich voordeed in respectievelijk 166 of 96 gemeenten in Vlaanderen.” Over het aspect zonnebrand wordt het volgende gesteld: “Als conclusie raden wij u aan om deze meteorologische situatie, die aan de basis lag van de schade door ‘zonnebrand’ waargenomen bij appels, te erkennen als uitzonderlijk voor alle gemeenten van Vlaanderen.” Op basis van het advies van het KMI heeft zij besloten tot het bestaan van een weerfenomeen met een uitzonderlijk karakter. Voorts heeft het departement Landbouw en Visserij, op basis van de processen-verbaal van de lokale commissies, een advies uitgebracht over het veralgemeend karakter van de schade. Concreet werden 171 verschillende teelten met schade gemeld door de lokale besturen, terwijl het departement Landbouw en Visserij slechts veralgemeende schade heeft vastgesteld bij 9 teelten.

Een en ander wordt verklaard door het onderscheid tussen meerjarige teelten en

hun groei ten opzichte van andere teelten. Inzonderheid worden de volgende beschouwingen onder de aandacht gebracht:

“De impact van de hitte tijdens 24-25 juli 2019 is voornamelijk zichtbaar door schade door zonnebrand bij een aantal fruitsoorten.

Meerjarige teelten hebben algemeen meer kans op schade omdat er maar 1 bloeifase, 1 vruchtzetting en 1 oogst kan gegenereerd worden per jaar. Als er tijdens dit proces iets misloopt, kan dit tot gevolg hebben dat een volledige oogst beschadigd wordt of verloren gaat. Daarenboven kan dit ook nog gevolgen hebben voor een volgend teeltseizoen.

Bij andere teelten is de impact van schade kleiner dan bij meerjarige teelten, zij hebben diverse teeltmogelijkheden, meerdere plantdata, meerdere fases van bloei, vruchtzetting en oogst waardoor er bepaalde periodes tijdens de oogst minder kans op zonnebrand kan plaats gevonden hebben.

Voor de verschillende teelten zijn, afhankelijk van plaats, tijd, ras en productieomstandigheden de gevolgen verschillend wat betreft de geleden schade en dus het verdere verloop van het teeltseizoen.

De teelten die het meest schade door zonnebrand ondervonden hebben omwille van de extreme hitte zijn:

- Appel
- Rode bes
- Kiwibes
- framboos

Onderstaande informatie is in samenwerking met de verschillende betrokken onderzoekcentrums en op basis van hun communicatie en/of expertise samengesteld.”

En nog:

“De droogte in de zomerperiode 2019 duurde tot en met 22 september. Dan pas begon de langverwachte neerslag te vallen. De langdurende droogte (juli tem september) in die periode heeft zijn gevolgen voor een aantal teelten die dan hun groeiperiode kennen. De praktijkcentra groententeelt hebben diverse proeven opgevolgd die onder andere een goed beeld geven van de opbrengst en kwaliteit die voor de verschillende teelten gerealiseerd werd in 2019. Gegevens van producentenorganisaties geven een duidelijk beeld van de opbrengstresultaten van de teelten over het volledig seizoen voor hun volledig teeltareaal.

Voor de volgende teelten wordt een onderbouwing aangeleverd:

- Uien
- Bonen
- Wortelen
- Knolselder

Deze teelten zijn teelten waarin globaal over het teeltseizoen 2019 aanzienlijke schade door droogte is vastgesteld. Dit sluit niet uit dat ook in andere teelten her en der droogteschade opgetreden kan zijn - ieder jaar zijn er wel percelen die minder opbrengst opleveren - maar globaal over de teelt is de schade niet echt aantoonbaar of beperkt.”

Met betrekking tot het eerste onderdeel stelt de verwerende partij in het bijzonder dat, teneinde de schade te kunnen erkennen conform de door de wet gestelde voorwaarden, er sprake moet zijn van veralgemeende schade. De nota aan de Vlaamse regering vermeldt in dit verband:

“Naar aanleiding van de zonnebrand die zich heeft voorgedaan op 24 en 25 juli 2019, dit waren de twee warmste dagen sinds het begin van de metingen, heeft het Koninklijk Meteorologisch Instituut (KMI) het als bijlage 4 toegevoegd rapport opgesteld. Als conclusie adviseert het KMI om de meteorologische situatie, die aan de basis lag van de schade door ‘zonnebrand’ waargenomen bij appels, te erkennen als uitzonderlijk voor alle gemeenten van Vlaanderen. Tevens wordt gesteld dat ook andere types van gewassen in Vlaanderen waarschijnlijk schade hebben geleden. Naar aanleiding van de droogte die zich heeft voorgedaan in de periode van 15 juni tot 30 september 2019 heeft het KMI het als bijlage 5 toegevoegd rapport opgesteld. Op basis van de neerslagwaarden in die periode concludeert het KMI dat de droogte in 96 steden of gemeenten uitzonderlijk was. Het KMI stelt tegelijk dat haar advies zuiver indicatief is en niet strikt als zodanig kan beschouwd worden omwille van de beperkingen van de gebruikte analysemethode (o.a. beperkt aantal weerstations en statistische schattingen).”

De verwerende partij erkent voorts dat het goed mogelijk is dat de ene landbouwer meer schade aan zijn teelten heeft geleden dan de andere, maar uit die feitelijke omstandigheid volgt niet dat de wet van 12 juli 1976 voorschrijft dat de beoordeling van de veralgemeende schade voor elke landbouwer op perceelsniveau moet plaatsvinden. Te dezen heeft het departement Landbouw en Visserij op grond van de analyse van de ingediende processen-verbaal en de onderzoeksresultaten van diverse instellingen, duidelijk gemotiveerd waarom er voor welbepaalde gewassen sprake is van ‘veralgemeende schade’ en voor andere niet. In het middel tonen de verzoekers niet aan dat de conclusies van het advies van het departement Landbouw en Visserij omtrent het veralgemeend karakter van de schade fout zijn.

In zake het tweede middelonderdeel merkt de verwerende partij op dat in de nota aan de Vlaamse regering op afdoende wijze wordt uiteengezet waarom slechts voor welbepaalde teelten kan worden aangenomen dat er sprake is van veralgemeende schade. Bovendien mag bij de besluitvorming wel degelijk rekening worden gehouden met de financiële impact van de te overwegen

beslissingen. In de meermaals aangehaalde nota van de Vlaamse regering wordt uitdrukkelijk ingegaan op dit aspect, rekening houdend met de verleende begrotingsadviezen. Uit geen enkel stuk blijkt dat de erkenning van de landbouwramp voor slechts negen teelten ingegeven zou zijn door budgettaire beslommeringen.

Met betrekking tot het derde onderdeel van het middel preciseert zij dat de door artikel 2, 2°, van de wet van 12 juli 1976 vereiste algemene schade aan teelten en gewassen, een objectief criterium vormt, dat het departement Landbouw en Visserij op grond van objectieve gegevens, meer bepaald de processen-verbaal van de gemeentelijke commissies en de resultaten van de uitgevoerde wetenschappelijke onderzoeken, de veralgemeende schade aan de betrokken teelten heeft beoordeeld. Daarbij zijn de besluiten tot erkenning van een landbouwramp in de voorgaande jaren, niet richtinggevend, te meer omdat niet wordt aangetoond dat de beschreven weerfenomenen en de toegebrachte schade identiek of minstens vergelijkbaar zijn.

Aangaande het vierde middelonderdeel repliceert de verwerende partij dat de verzoekers geen ‘recht’ kunnen laten gelden op de erkenning van schade aan teelten ten gevolge van een landbouwramp, dat *in casu* niet aannemelijk wordt gemaakt dat er sprake is van kwade trouw bij de totstandkoming van het bestreden besluit, dat de erkenning als landbouwramp veralgemeende schade op het grondgebied van de deelstaat Vlaanderen vereist en dat in dit geval uit de ingeroepen ‘dringende noodzakelijkheid’ geen bijzonder voornemen kan worden afgeleid.

6. In hun memorie van wederantwoord laten de verzoekers nog het volgende gelden:

“Eerste onderdeel: De beperkte erkenning in het bestreden besluit voor specifiek negen vermelde teelten gebeurde arbitrair en stemt niet overeen met de werkelijkheid.

[...] In tegenstelling tot wat verweerster tracht voor te houden, blijkt nergens afdoende uit de adviezen van het Departement Landbouw en visserij waarom het onderscheid wordt gemaakt tussen de negen erkende gewassoorten enerzijds, en de niet-weerhouden teelten anderzijds, wel integendeel.

Het advies van het Departement Landbouw en Visserij vermeldt dat de droogte voornamelijk een impact had op de teelten die hun groeiperiode kennen in de periode juli tot en met september:

‘De droogte in de zomerperiode 2019 duurde tot en met 22 september. Dan pas begon de langverwachte neerslag te vallen. De langdurende droogte (juli tem september) in die periode heeft zijn gevolgen voor een aantal teelten die dan hun groeiperiode kennen.’

Zoals eerder reeds aangegeven, kennen de teelten van verzoekers óók net hun groeiperiode in de maanden juli tot en met september.

Het Departement verduidelijkt evenwel als volgt:

‘Ondanks het feit dat er individuele PV’s of expertenverslagen opgemaakt werden voor bepaalde teelten, zal de administratie haar verwerking strikt aflijnen op de teelten die de Vlaamse regering goedkeurde.’

Dat verweerster nu halsstarrig tracht vol te houden dat er ‘geen sprake is van een doelgerichte advisering op vraag van de Vlaamse regering’ wordt dan ook pertinent tegengesproken door deze passage uit het bovenvermeld advies dat deel uitmaakt van haar eigen administratief dossier.

Volgens verzoekers is deze vraag om advies over gerichte teelten op zich reeds een manifeste veruitwendiging van de arbitraire keuze van verwerende partij.

[...] Verweerster beweert daarnaast dat het advies werd gesteund op ‘een objectief gevoerd onderzoek’. Verzoekers erkennen de objectiviteit en degelijkheid van het onderzoek voor de negen erkende teelten, vermeld in de bijlagen bij het advies van het Departement, waar het Departement haar advies op heeft gesteund.

Maar het heikel punt betreft evenwel net dat de betreffende bijlagen louter betrekking hebben op de 9 voormelde - door de Vlaamse regering vooraf goedgekeurde - teelten. Het Departement breidt niet verder uit over de niet-erkenning van alle overige teelten. Evident, aangezien zij ‘haar verwerking strikt aflijnt op de teelten die de Vlaamse regering goedkeurde’. Het administratieve dossier bevat geen énkelt stuk dat staat dat de schade aan andere teelten niet echt aantoonbaar of te beperkt zou zijn. Geen enkel!

Verzoekers hebben nooit beweerd dat de conclusies van het Departement Landbouw en Visserij omtrent de negen aangeduide teelten onjuist zouden zijn (in weerwil van wat verweerster Uw Raad tracht voor te houden). Maar verzoekers hebben wel de vinger op de werkelijke wonde gelegd, namelijk het feit dat enkel stukken voorliggen om de erkenning van de negen teelten te staven, doch geen enkel stuk waaruit zou kunnen blijken dat het niet erkennen van de overige teelten terecht is.

[...] Waar verwerende partij poneert dat het Departement Landbouw en Visserij haar onderzoek niet moet motiveren, verliest zij klaarblijkelijk uit het oog dat op haar als administratieve overheid die een bestuurlijke beslissing neemt natuurlijk wel een motiveringsplicht rust.

Het is precies onder meer het gebrek aan motivering omtrent de andere teelten dat door verzoekers aan de kaak werd gesteld in het beroep tot nietigverklaring. Nu blijkt dat in het administratief dossier dat verwerende partij voorbrengt ook geen stukken kunnen worden teruggevonden die wijzen op een onderzoek bij de andere teelten, is het overduidelijk dat er ook geen motivering door een verwijzing naar het onderzoek van het Departement Landbouw en Visserij kan worden weerhouden.

Kortom, de bestreden beslissing legt totaal niet uit waarom enkel die betreffende negen teelten werden weerhouden voor een tegemoetkoming en de overige landbouwteelten niet.

[...] Helemaal tergend wordt het wanneer verweester voorhoudt dat verzoekende partijen nalaten om aan te tonen dat de conclusies in het advies van het Departement Landbouw en Visserij onjuist zouden zijn. De stukken die verzoekers nodig hebben om dit aan te tonen, bevinden zich namelijk in handen van verweester zelf, en niet bij verzoekende partijen.

Om te kunnen oordelen of er werkelijk geen sprake is van een veralgemeend karakter van de schade, is een oplijsting van de ingediende PV's tot vaststelling van de teeltschade met vermelding van de percentages en oppervlakten schade per regio of gemeente cruciaal. Dit kan dan worden vergeleken met de aangegeven teelten en bijhorende oppervlakten per regio of gemeente in de verzamelaangiften.

Zo gaat het (bij wijze van voorbeeld) niet op om bepaalde teelten niet te erkennen in de bestreden beslissing omdat de schade zich enkel in provincie X zou manifesteren en er zich volgens verweester dus geen veralgemeende schade voordoet op het gehele Vlaamse grondgebied, wanneer deze teelt quasi uitsluitend in deze provincie zou voorkomen. Net om dergelijke misvattingen te kunnen weerleggen, zijn de voormelde opgevraagde stukken zo belangrijk.

Verzoekers hebben deze lijsten met vermelding van de percentages en oppervlakten schade per regio of gemeente opgevraagd bij verweester. In antwoord op deze vraag liet verweester weten dat zij deze documenten niet heeft. [...] Deze lijsten zouden echter één van de belangrijkste richtinggevende documenten moeten zijn die in acht worden genomen door de administratie voor haar adviesverlening en door de regering voor haar besluitvorming!

Het ontbreken van deze gegevens in het administratief dossier, vormt op zich reeds het bewijs dat de bestreden beslissing op een onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen, minstens gebaseerd is op onvolledige kennis van de feitelijke gegevens.

Dat verweester deze lijsten niet heeft en dat dus bijgevolg deze oefening niet gemaakt werd voorafgaand aan de besluitvorming, wordt door verweester niet ontkend in haar memorie van antwoord, noch legt zij de gevraagde stukken voor om dit te ontkrachten.

Ook de verwijzing naar proefvelden vormt inderdaad een aspect dat in acht moet worden genomen. Maar deze proefvelden alleen kunnen niet volstaan, nu zij geen correct beeld kunnen scheppen voor de schade gespreid over een hele regio of zelfs het volledige grondgebied net omdat het proefvelden betreft die slechts hier en daar op het Vlaamse grondgebied - vaak op een landbouwkundig strategische plaats - werden ingeplant. Het advies van het Departement Landbouw en Visserij dat gebaseerd is op de resultaten van de proefvelden is bijgevolg minstens onvolledig. De schattingscommissies en de onafhankelijke landbouwdeskundigen die als expert optreden, hebben immers echt een zicht op de schade in heel Vlaanderen, terwijl de proefvelden maar een beperkte kijk geven op de schade. Immers is het aantal proefvelden beperkt en worden op elk proefcentrum slechts een beperkt aantal teelten verbouwd.

[...] Zoals verzoekers hoger reeds hebben duidelijk gemaakt, behoorde het tot de essentiële taak van verwerende partij om een onderzoek te doen naar alle teelten die konden getroffen zijn door de droogte van 2019.

Uit de memorie van antwoord en het administratief dossier dat verwerende partij aan Uw Raad overmaakte, is gebleken dat verwerende partij dit onderzoek klaarblijkelijk zelf niet heeft gevoerd.

Los van het feit dat op deze manier de manifeste inbreuk op de zorgvuldigheidsplicht als bijzondere toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is bewezen, hebben verzoekers zelf een landbouwexpert opdracht gegeven om het werk dat verwerende partij behoorde te doen in hun opdracht uit te voeren.

Mevrouw [...], onafhankelijk landbouwexpert, bevestigt in haar verslag dat zij over heel Vlaanderen vaststellingen deed van aanzienlijke schade in alle klassieke landbouwgewassen.

Het verslag dat verzoekers recent mochten ontvangen [...] vermeldt volgende persoonlijke vaststellingen van de deskundige :

‘Teelten oppervlaktes en gemiddelde (voorlopige) schattingspercentages:
Vaststellingen in volgende teelten met indicatie (circa) van het aantal bezochte hectares:

AKKERBOUW

bewaaraardappelen	circa 3.500 ha	30-40%
vroege aardappelen	circa 300 ha	40-65%
primeuraardappelen	circa 25 ha	gemiddeld 45%
pootaardappelen	circa 1.100 ha	40-50%
maïs (korrel- en silo-)	circa 2.500 ha	40-80%
grasland	circa 1.000 ha	35-80%
graszaad	circa 200 ha	40-65%
ajuiten	circa 250 ha	50-80%
tarwe		10-15% (*)
gerst		10-15% (*)
wortelen	circa 150 ha	gemiddeld 50%
vlas	circa 1.200 ha	gemiddeld 35%

(*) te laag schadepercentage voor tegemoetkoming Rampenfonds

GROENTEN (open lucht)

Diverse koolsoorten:

bloemkool (1^e en 2^e vrucht) (30-55%), spruitkool (30%), witte kool (40%), rode kool (30%), koolrabi, koolraap

bonen	circa 140 ha	35-80%
knolselder	circa 15 ha	50-100%
courgettes	circa 35 ha	30-70%
prei	circa 40 ha	gemiddeld 35%
schorseneer	circa 25 ha	gemiddeld 35%
spinazie	circa 25 ha	20-50%
erwten	circa 40 ha	30-40%

FRUIT

appel, peer, framboos, aardbei (60%, 40%, 50%, 40%)

SIERTEELT

Sierteeltgewassen, bloemen- en boomkwekerijen in de streek van West-Vlaanderen (Maldegem, Beernem, Wingene, Houthulst), Oost-Vlaanderen (Aalst), Limburg en de Kempen (Retie, Dessel, ...)

werden tevens zwaar aangetast door de droogte en vooral door de hittegolven met verschroeiende hitte als oorzaak.

De gemeentelijke schattingscommissies laten de opmeting van dergelijke schade over aan experts, ze hebben té weinig kennis in deze materie.'

Uit de bijlage bij dit verslag blijkt dat de onafhankelijk landbouwexpert in alle provincies en in tientallen verschillende gemeenten verspreid over het ganse Vlaamse land vaststellingen deed.

Waar het administratief dossier van verwerende partij uitblinkt in afwezigheid van informatie, brengen verzoekers afdoende bewijs naar voor dat er wel degelijk in heel Vlaanderen in vele andere teelten dan de negen die werden erkend in de bestreden beslissing aanzienlijke schade was die in aanmerking moet komen voor vergoeding.

Deskundige [...] stelt in haar verslag [...] ten andere ook duidelijk dat er sprake is van een veralgemeende schade in heel Vlaanderen.

[...] Verder valt landbouwkundig niet te begrijpen waarom bijvoorbeeld wortelen wel werden erkend terwijl schorseneer, chicorei en witloofwortels niet werden erkend als getroffen teelten. Nochtans hebben deze drie laatste teelten een totaal vergelijkbaar groeipatroon.

Met andere woorden werden de niet-erkende teelten schorseneer, chicorei en witloofwortels op exact dezelfde manier getroffen door de droogte van 2019 als de erkende teelt wortelen.

Dit bewijst nog maar eens hoe arbitrair verwerende partij kwam tot de erkenning van slechts negen teelten.

[...] Ook de specifieke teelten van verzoekers gras en maïs hebben heel hard te lijden gehad onder de zonnebrand.

Grasland stopt immers bij zonnebrand gewoon met groeien omdat de sapstroom stilvalt en het gras verschroeit.

Maïs wordt evenzeer door zonnebrand getroffen omdat daardoor geen bevruchting meer mogelijk is en de plant dus minder maïskolven zal dragen. Het zijn precies deze maïskolven die de waarde van de teelt bepalen, zowel voor snijmaïs die wordt gehakseld voor veevoeding als de korrelmaïs die wordt gedorst voor het graan.

Uit het deskundigenverslag [...] blijkt alvast dat deze beide teelten van verzoekende partijen heel ernstig werden getroffen :

Voor maïs weerhield de landbouwexperte een schade van 40 tot 80 %, voor grasland een schade van 35 tot 80 % en voor graszaad een schade van 40 tot 65 %. [...]

[...] Hoewel verzoekers er vooreerst van overtuigd zijn dat de veralgemeende schade zich wel heeft gemanifesteerd in heel Vlaanderen voor meer dan de negen erkende teelten, gaat verwerende partij bovendien onterecht uit van de verkeerde premisse dat de veralgemeende schade zich per teelt op het hele Vlaamse grondgebied zou moeten manifesteren.

Art. 2 § 2 *in fine* van de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen neemt niet weg dat er in bepaalde regio's of gemeenten wel schade aan bepaalde teelten een landbouwramp betreffen.

Dit artikel wordt dan ook op pagina 4 van de memorie van antwoord verkeerdelijk beperkt benadrukt. De geografische uitgestrektheid slaat namelijk op het toepassingsgebied van de wet. Dit staat een regionale erkenning van bepaalde teelten niet in de weg: [...].

Verweerster trekt de argumentatie van verzoekers opzettelijk in het belachelijke door te stellen dat ‘de beoordeling van de veralgemeende schade geenszins op perceelsniveau mag gebeuren’. Verzoekers hebben evenwel van bij aanvang duidelijk gemaakt dat zij opmerkten dat een afzonderlijke geografische beoordeling per gemeente, landbouwstreek of provincie en per teelt klaarblijkelijk niet werd uitgevoerd.

Dit betreft geenszins een loutere wettigheidskritiek, nu de betrokken reglementering een erkenning per regio niet in de weg staat.

Nergens schrijft de regelgeving voor dat een beoordeling op niveau van het Vlaams Gewest moet gebeuren. Dergelijke lezing die verwerende partij er blijkbaar op nahoudt, voegt ten onrechte een voorwaarde toe aan de wet.

Tweede onderdeel: Budgettaire redenen kunnen niet volstaan om het uitsluiten van droogteschade te staven.

[...] Verweerster tracht te bewijzen dat de bestreden beslissing niet beperkt werd tot negen teelten omwille van budgettaire redenen door te verwijzen naar het administratief dossier:

‘Uit geen enkel stuk blijkt dat de erkenning van de landbouwramp voor 9 teelten louter gebeurde op grond van budgettaire redenen.’ [...]

Evident zal verwerende partij nergens in haar besluitvorming expliciet vermelden dat zij om budgettaire redenen bepaalde teelten niet erkent omdat dit tot een budgettair fiasco zou leiden. Verzoekers verwezen evenwel naar het gigantische hiaat tussen enerzijds de aangegeven schade en anderzijds de ‘erkende’ schade, waaruit het financieel motief kan worden afgeleid.

Dit alles klemmt des te meer wanneer blijkt dat verwerende partij zelf aan het Departement Landbouw en Visserij heeft aangegeven welke teelten zij wou erkennen en waarvoor er onderzoek diende te worden gevoerd. Dit is natuurlijk een manier bij uitstek om het budget onder controle te houden. Door minder teelten te erkennen, zal de overheid natuurlijk ook minder tegemoetkoming moeten uitkeren.

De totale schade bedraagt volgens de eigen stukken van verweerster uit alle ontvangen PV’s tot vaststelling 161,7 miljoen euro voor alle 172 getroffen teelten samen. Zoals in het inleidend verzoekschrift reeds uitgebreider werd uiteengezet, is de werkelijke totale schade ingevolge de landbouwramp op het gehele grondgebied nog veel hoger.

Daar tegenover staat de schampere 69 miljoen euro schade voor de weerhouden teelten.

Door zich te beperken tot slechts negen teelten heeft verwerende partij zowat 2/3 van budgettaire last kwijt gespeeld.

[...] Er liggen geen objectieve stukken voor die staven dat aan de niet-weerhouden teelten ter waarde van bijna 100 miljoen euro geen veralgemeende schade kon worden vastgesteld. Zo kunnen verzoekende partijen zich uiteraard niet van de indruk ontdoen dat dit (begrijpelijke, doch onregelmatige) financieel motief de doorslag heeft gegeven in het bepalen van de erkende teelten.

Het verslag van onafhankelijk landbouwexpert [...] bewijst alvast dat er wel degelijk een aanzienlijke en veralgemeende schade was in andere teelten, dewelke zeker voor vergoeding in aanmerking kwam.

Derde onderdeel: Door enerzijds wel de droogte van 2019 te erkennen voor negen specifieke teelten maar anderzijds diezelfde droogte voor andere

zwaar getroffen teelten niet te erkennen, begaat verwerende partij een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel.

[...] Opnieuw verwijt verwerende partij aan verzoekers dat zij zaken niet bewijzen die enkel aan verweerster zelf gekend zijn, en die zij zelfs niet meedeelt na uitdrukkelijke vraag van verzoekers [...].

Verweerster stelt namelijk in haar memorie van antwoord [...]:

‘Vastgesteld moet worden dat verzoekende partijen ingaan op het weerfenomeen, maar nergens aantonen dat de vastgestelde schade in de diverse jaren identiek is.’

Verweerster vraagt dus van verzoekende partijen dat zij zouden aantonen dat de schade zoals geleden in Vlaanderen door de landbouwramp in de zomer van 2019, identiek is aan de schade van de voorgaande jaren waarbij wel een ruimere erkenning gebeurde.

[...] Vooreerst vereist het gelijkheidsbeginsel geenszins dat het gaat om identieke schade, zoals verweerster ten onrechte voorhoudt. Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen of een gelijke behandeling van niet-vergelijkbare gevallen verboden is, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. [...]

Bovendien hebben verzoekende partijen van verweerster nooit de nodige stukken ontvangen die de identieke schade - of minstens de vergelijkbare situatie - zeer concreet zou kunnen aantonen.

Verzoekende partijen verklaren zich nader:

Een vergelijking op grond van de ingediende PV's van vaststelling opgelijst per jaar volgens teelt, gemeente (of regio) en percentage schade werd nooit door verwerende partij opgemaakt, minstens heeft zij dit stuk nooit aan verzoekers willen overmaken [...]. De vergelijkbare schade concreet aantonen op deze grond wordt zo dus door verweerster zelf onmogelijk gemaakt.

Een vergelijking op grond van de onderzoeksrapporten per teelt, brengt evenmin soelaas, aangezien enkel voor de negen teelten die werden goedgekeurd door de Vlaamse regering, een dergelijk onderzoeksrapport werd opgesteld, minstens bijgevoegd. Opnieuw maakte verweerster het zelf onmogelijk om voor de overige 162 teelten de vergelijkbare situatie ten aanzien van de voorgaande jaren concreet aan te tonen.

[...] Wat daarentegen wél voldoende voorligt, is dat zowel verzoekers als verschillende andere landbouwers (onder meer de veertien tussenkomende partijen) schade hebben ondervonden ingevolge de droogteschade aan verschillende teelten. Dit blijkt ontegensprekelijk uit de voorliggende PV's van vaststelling [...].

Bovendien staat vast dat ook voorgaande jaren landbouwers schade hebben ondervonden aan diezelfde teelten ingevolge de droogte. Verzoekers verwezen in hun verzoekschrift reeds uitvoerig naar de erkenningsbesluiten en de droogteschadedossiers voor de landbouwrampen die zich manifesteerden in 2018 en 2017.

Verzoekende partijen tonen bijgevolg de vergelijkbare situatie waarin zij zich bevinden in vergelijking met de droogteschadedossiers inzake de landbouwrampen in 2017 en 2018 wél aan.

Bovendien heeft ook de onafhankelijk landbouwexpert [...] in haar verslag de vergelijking gemaakt met de jaren 2017 en 2018 waarbij zij tot de

vaststelling komt dat er in 2019 meer schade werd veroorzaakt dan in 2017 en 2018!

In 2017 werd een algemene erkenning weerhouden bij het besluit van de Vlaamse regering van 22 september 2017 houdende erkenning van de droogte van 1 april tot en met 30 juni 2017 als landbouwramp en de afbakening van de geografische uitgestrektheid en de getroffen teelten van die ramp. [...]

Ook in 2018 werd een algemene erkenning weerhouden bij het besluit van de Vlaamse regering van 26 oktober 2018 houdende erkenning van de droogte tussen 2 juni 2018 en 6 augustus 2018 als landbouwramp en de afbakening van de geografische uitgestrektheid en de getroffen teelten van die ramp. [...]

Waar de getroffen landbouwers in 2017 en 2018 door de ruime omschrijving in het erkenningsbesluit wél een tegemoetkoming konden genieten, wordt deze mogelijkheid door de bestreden beslissing voor verzoekers uitgesloten. Dit is een on(grond)wettige ongelijkheid.

Vierde onderdeel: De drempel voor het bekomen van een tegemoetkoming mag niet bewust onhaalbaar worden gemaakt en de hoogdringendheid mag geen excuus vormen om het dossier niet zorgvuldig voor te bereiden en te beoordelen.

[...] Door de erkenning als landbouwramp té nauw af te bakenen, schendt verwerende partij wel degelijk het beginsel van de fair play. Verwerende partij verhindert op deze wijze namelijk dat de betrokken landbouwers die teeltschade hebben ondervonden, ingevolge de uitzonderlijke droogte van 2019, een aanvraag tot schadevergoeding kunnen indienen.

[...] Verweerster meent dat er geen 'recht' bestaat op de erkenning als landbouwramp, waardoor de uitoefening van dit recht dan ook niet belemmerd wordt door de bestreden beslissing. Naast een misplaatste ontkenning van de geleden schade door verzoekers en hun recht op tegemoetkoming, is dit bovendien een juridisch verkeerde aanname.

[...] De betrokken wetsartikelen laten er namelijk geen twijfel over bestaan in hun bewoordingen. De schade geeft aanleiding tot een financiële tegemoetkoming wanneer zij veroorzaakt wordt door een landbouwramp.

De wetgever liet hier geen discretionaire bevoegdheid voor verwerende partij omdat de wet precies uitdrukkelijk niet stelt dat de schade aanleiding kan geven tot een tegemoetkoming. In tegendeels is er sprake van een gebonden bevoegdheid nu de wetgever poneert dat de schade aanleiding geeft tot een financiële tegemoetkoming.

De bepalingen die van kracht zijn op de droogte in de zomer van 2019 zijn meer in het bijzonder de artikelen 1 - 2 van de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen. [...]

Voormelde regelgeving maakt noch de tegemoetkoming in de schade, noch de erkenning van de landbouwramp tot een facultatief gegeven.

Dat verweerster haar plichten hierin niet erkent, is veelzeggend en verklaart waarom zij wellicht - volkomen tegen de wettelijke bepalingen in - van oordeel is dat zij arbitrair mag bepalen wie een tegemoetkoming kan krijgen voor de geleden schade en wie niet.

[...] Dat verweerster bovendien bewust opdracht heeft gegeven aan het Departement Landbouw en Visserij om enkel een advies te maken aangaande negen vooraf bepaalde teelten, is nog treffender.

Het beginsel van fair play ('*due process*') houdt namelijk in dat het bestuur zich niet van onfatsoenlijke middelen mag bedienen om de burger in het verkrijgen van zijn recht te hinderen, o.m. door het achterhouden van relevante gegevens of het verstrekken van onjuiste gegevens, het uitstellen of het niet nemen van beslissingen waarbij de burger belang heeft, het toepassen van een vertragingstactiek of het handelen met overdreven spoed. [...]

Welnu als verwerende partij aan het Departement Landbouw en Visserij slechts voor een beperkt aantal teelten een advies vraagt, is het logisch dat zij achteraf op basis van dit advies kan zeggen dat er geen erkenning kan zijn voor andere teelten omdat er geen advies voorligt dat daartoe aanleiding geeft. Precies deze bewust gelimiteerde vraag tot advies zorgt er voor dat er achteraf kan worden gezegd dat er geen andere teelten moeten erkend worden. Het is precies die bewuste beperking vooraf die een onfatsoenlijke handeling betreft die in strijd is met het fair play beginsel. Minstens is dergelijke beperking van de informatie die verwerende partij vroeg aan het Departement Landbouw en Visserij een manifeste inbreuk op de zorgvuldigheidsplicht als bijzondere toepassingen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bij de voorbereiding van haar beslissing behoort de verwerende partij zich immers volledig te informeren.

Op elk bestuur rust in het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en meer in het bijzonder van het zorgvuldigheidsbeginsel immers een onderzoeksplicht:

[...]

Minstens komt vast te staan dat verwerende partij niet zorgvuldig is te werk gegaan door vooraf zelf een selectie te maken tot negen teelten en daaromtrent advies te vragen van de administratie. Als zorgvuldige overheid had zij immers moeten onderzoeken welke teelten in aanmerking kwamen voor erkenning en niet louter zelf een selectie maken waarover later een advies werd gevraagd.

[...] Verwerende partij heeft voor het uitvaardigen van haar besluit bovendien de hoogdringendheid ingeroepen om haar Besluit niet voorafgaand te moeten voorleggen aan Uw Raad. Hoewel verzoekers zich kunnen vinden in de lovenswaardige betrachting van verwerende partij om de schadelijders zo spoedig mogelijk te vergoeden, mag dit geen excuus zijn om het dossier onzorgvuldig te behartigen.

Wanneer alle teelten worden erkend, kan de uiteindelijke beoordeling of een betrokken landbouwer recht heeft op een tegemoetkoming *in concreto* plaatsvinden. Aangezien de erkenning voor de droogteschade van 2019 daarentegen slechts voor 9 teelten geldt, worden alle overige teelten en schadelijders reeds bij voorbaat uitgesloten. Zeker nu verwerende partij - in tegenstelling tot de voorgaande jaren - voor de droogte in 2019 *niét* alle teelten heeft erkend, diende zij bijgevolg *nóg* zorgvuldiger te zijn omgesprongen in haar besluitvorming, *quod non*."

7. De verzoekers benadrukken in hun laatste memorie nog dat het verslag van de betrokken onafhankelijke landbouwexpert niet kan worden “weggezet als slechts één expertenverslag”, dat het aan de verwerende partij toekomt om aan te tonen dat zij met de vereiste zorgvuldigheid heeft gehandeld, dat de wet van 12 juli 1976 niet verbiedt dat de landbouwramp afgebakend wordt tot een “beperkt aantal gemeenten”, dat de verwerende partij wel degelijk heeft doen blijken van de intentie om “de impact op de budgetten te willen temperen” en dat de erkenning als landbouwramp van de droogte in 2018 op een andere wijze werd afgehandeld en beoordeeld.

Beoordeling

A. Eerste onderdeel

8. Artikel 1, § 1, van de wet van 12 juli 1976, die overeenkomstig artikel 31 van het decreet van 5 april 2019 de rechtsgrond vormt voor het bestreden besluit van de Vlaamse regering, bepaalt dat “onder de bij deze wet bepaalde voorwaarden [...] de rechtstreekse, materiële en zekere schade [...] aan private lichamelijke goederen, roerende en onroerende, veroorzaakt door de in artikel 2 bepaalde schadelijke feiten” aanleiding geeft tot een financiële tegemoetkoming. In artikel 2, § 1, van de wet van 12 juli 1976 worden landbouwrampen als schadelijke feiten in aanmerking genomen. Tot die rampen worden gerekend “de natuurverschijnselen met uitzonderlijk karakter of van uitzonderlijke hevigheid [...] die enkel belangrijke en algemene vernielingen hebben teweeggebracht van gronden, teelten of oogsten”.

Uit de aangehaalde bepalingen vloeit onder meer voort dat er voor de erkenning van een landbouwramp sprake moet zijn van “belangrijke en algemene vernielingen” aan gronden, teelten of oogsten.

9. Omtrent de omvang van de schade en de getroffen teelten wordt in de nota aan de Vlaamse regering bij het voorontwerp van besluit van de Vlaamse regering, dat het bestreden besluit is geworden, het volgende gesteld:

“De Vlaamse steden en gemeenten stelden in totaal 6.857 processen-verbaal op voor de uitzonderlijke weersfenomenen van 2019. De totale schade bedraagt 161,7 miljoen euro met een gemiddelde van 23.582 euro per proces-verbaal.

Er werd voor 172 verschillende teelten schade gemeld door de lokale besturen. Op basis van een experten beoordeling is veralgemeende schade echter enkel opgetreden aan:

- fruitteelten (zonnebrand): appel, peer, rode bessen, kiwibes, framboos;
- andere gewassen (droogte): wortelen, uien, bonen, knolselder.

Ook andere gemeenten dan de 96 gemeenten die opgelijst zijn door het KMI meldde droogteschade. Gelet op het feit dat het KMI expliciet wijst op de beperkingen van haar analyse, de diffuse spreiding van de betrokken gemeenten over het Vlaams grondgebied en het gegeven dat de gemeentelijke schadevaststellingscommissies ook in die andere gemeenten effectieve droogteschade vaststelden aan bovenvermelde teelten en dit formeel acteerden in processen-verbaal, wordt het grondgebied van het Vlaamse Gewest afgebakend als geografische scope voor de droogteschade. De budgettaire meerkost hiervan (i.e. 300 vs 96 gemeenten) wordt geraamd op 1,6 miljoen euro.”

10. Met de “experten beoordeling” waarvan gewag wordt gemaakt in de nota aan de Vlaamse regering, wordt klaarblijkelijk verwezen naar het advies van het departement Landbouw & Visserij van 17 maart 2020 en het nadien aangepaste advies van 10 april 2020 over “teelten landbouwramp 2019”. Deze “experten-adviezen” vermelden dat ze gebaseerd zijn op “de wetenschappelijke informatie die ter beschikking gesteld werd door onderzoeksinstituten (proefcentrum fruitteelt, INAGRO, Provinciaal Proefcentrum voor de Groenteteelt Oost-Vlaanderen - PCG en het proefstation voor de groenteteelt - PSKW), de markt- en prijsinformatie van het Verbond van Belgische Tuinbouwveilingen en individuele producentenorganisaties (INGRO)”.

Wat betreft de schade door zonnebrand wordt in het advies van 10 april 2020 dat tot stand is gekomen in “samenwerking met de verschillende betrokken onderzoekcentrums en op basis van hun communicatie en/of expertise”, aangenomen dat de meerjarige fruitteelten, zoals appel, peer, rode bes, kiwibes en framboos het meest schade hebben geleden door zonnebrand, terwijl bij andere

teelten de schade kleiner is wegens “diverse teeltmogelijkheden, meerdere plantdata, meerdere fases van bloei, vruchtzetting en oogst waardoor er bepaalde periodes tijdens de oogst minder kans op zonnebrand kan plaats gevonden hebben”.

Over de langdurige droogte van juli tot 22 september 2019 wordt in het advies van 10 april 2020 opgemerkt dat een aantal teelten, meer bepaald uien, bonen, wortelen en knolselder, aanzienlijk schade hebben geleden omdat de droogte samenviel met hun groeiperiode. Het advies geeft aan dat deze vaststellingen onderbouwd zijn door proeven die werden uitgevoerd in de praktijkcentra voor groententeelt en door de gegevens die verzameld werden door productenorganisaties. Tegelijk sluit het advies niet uit dat ook bij andere teelten “her en der droogteschade opgetreden kan zijn“, zoals er “ieder jaar [...] er wel percelen [zijn] die minder opbrengst opleveren”, maar globaal gezien zou de schade aan de betrokken teelten “niet echt aantoonbaar of beperkt” zijn.

Daarenboven bevat het administratief dossier een advies van het Koninklijk Meteorologisch Instituut (KMI) van 25 september 2019 over “het uitzonderlijke karakter van de hittegolf einde juli 2019 met betrekking tot schade aan de appelteelt in Vlaanderen” en een advies van dezelfde instelling van 29 november 2019 over “het uitzonderlijke karakter van de droogte tijdens de zomer 2019 in Vlaanderen”. In laatstvermeld advies wordt geconcludeerd dat de terugkeerperiode van 15 of 20 jaar voor wat betreft de gecumuleerde neerslaghoeveelheden en/of de waterbalans werd overschreden “in respectievelijk 166 of 96 gemeenten in Vlaanderen”.

11. De in het kader van het geding neergelegde stukken tonen aan dat, voorafgaand aan het nemen van het bestreden erkenningsbesluit, de Vlaamse regering werd ingelicht over de inhoud van de adviezen van het departement Landbouw & Visserij, waarvan de deskundigheid door de verzoekers niet wordt betwist, die een gemotiveerde onderbouwing bevatten voor de beperkte afbakening van de landbouwramp tot negen specifieke teelten.

12. Tegen deze “expertenbeoordeling”, waarop de bestreden beslissing duidelijk is gebaseerd, stellen de verzoekers in wezen enkel tegenover dat niet aan de hand van stukken wordt aangetoond dat de schade aan andere teelten beperkt is. Evenmin zou op basis van de gegevens die voorkomen in het voorliggende dossier, niet uitgesloten kunnen worden dat in welbepaalde regio’s of gemeenten er toch sprake zou zijn van een landbouwramp als bedoeld in de wet van 12 juli 1976. Zij halen ook een alleenstaand expertenverslag aan waaruit zou blijken dat aan meerdere teelten veralgemeende schade kan worden vastgesteld.

13. Uit de nauwelijks met concrete feiten onderbouwde uiteenzetting van de verzoekers, kan onmogelijk worden besloten dat de verwerende partij ten onrechte heeft aangenomen dat de uitzonderlijke hitte en droogte slechts bij negen teelten “belangrijke en algemene vernielingen” heeft teweeggebracht, terwijl dat niet het geval is voor andere teelten of gewassen die door dezelfde natuurverschijnselen weliswaar ook schade hebben geleden. Artikel 2, § 1, van de wet van 12 juli 1976 vereist voorts niet dat voor de erkenning als landbouwramp per teelt moet overgegaan worden tot een “afzonderlijke geografische beoordeling per gemeente, landbouwstreek of provincie”. In zoverre de verzoekers menen dat de Vlaamse regering de onafhankelijkheid van het onderzoek van de deskundigen niet in acht zou hebben genomen door een gericht advies te vragen over de schade aan negen specifieke teelten en “niet over alle teelten waarvoor een aangifte van droogteschade is gebeurd”, berust het middelonderdeel op een volstrekt verkeerde lezing van het advies van het departement Landbouw & Visserij van 10 april 2020. Met de zinsnede dat “de administratie haar verwerking strikt [zal] aflijnen op de teelten die de Vlaamse regering goedkeurde”, wordt immers aangegeven dat bij de administratieve afhandeling van de individuele schadedossiers enkel een financiële tegemoetkoming zal worden uitgekeerd voor de schade aan teelten die door het bestreden besluit worden aangeduid, niet meer en niet minder. Het feit dat de verzoekers zelf expertise hebben ingewonnen over het veralgemeend karakter van de schade die werd toegebracht aan andere teelten, neemt niet weg dat het bestreden besluit gebaseerd is op adviezen van het departement Landbouw & Visserij die tot stand zijn gekomen door een brede samenwerking van verscheidene

wetenschappelijke onderzoeksinstellingen, waarbij ook beroep werd gedaan op de deskundigheid en de inzichten van andere relevante actoren.

14. Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

B. Tweede onderdeel

15. Elke nota aan de Vlaamse regering moet een verplichte rubriek bevatten waarin de budgettaire impact van het voorstel van beslissing duidelijk en beargumenteerd wordt uiteengezet.

16. Het feit dat in de nota aan de Vlaamse regering bij het voorontwerp van besluit wordt gesteld dat “[i]n alle geval [...] de werkelijk te vergoeden schade slechts een deel [bedraagt] van de 161,7 miljoen door de gemeenten gerapporteerde schade” en dat “naar best vermogen [wordt] geschat dat de budgettaire impact 20,7 miljoen euro bedraagt”, laat niet toe om aan te nemen dat de Vlaamse regering de werkelijke omvang van de landbouwramp niet volledig heeft willen erkennen teneinde de budgettaire impact ervan te matigen.

17. Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

C. Derde onderdeel

18. Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen - of een gelijke behandeling van niet-vergelijkbare gevallen - verboden is, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

Wanneer de schending van het gelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd, komt het aan de verzoekende partij toe voldoende concrete elementen aan te brengen die het mogelijk maken te onderzoeken of zij inderdaad ongelijk behandeld wordt ten aanzien van anderen die in een gelijke of minstens gelijkaardige situatie verkeren. Zij moet daarbij, in de eerste plaats, de vergelijkbaarheid aantonen van haar eigen situatie met die van anderen en

vervolgens aantonen waarom de verschillende behandeling daarvan een discriminatie uitmaakt.

19. Uit de beoordeling van het eerste middelonderdeel blijkt dat een in rechte aanvaardbare verantwoording voorligt voor de verschillende behandeling van, enerzijds de schade aan de negen teelten waarvoor de landbouwramp met het bestreden besluit wordt erkend, en anderzijds de overige teelten, die hoewel ze ook schade hebben geleden door dezelfde natuurverschijnselen maar waaromtrent niet wordt aangenomen dat er sprake is van een schadelijk feit in de zin van artikel 2, § 1, 2°, van de wet van 12 juli 1976.

In zoverre de verzoekers verwijzen naar de erkenning als landbouwramp van de droogteperiodes in de jaren 2017 en 2018, die betrekking hadden op een veel ruimer aantal teelten, tonen zij niet met concrete en overtuigende gegevens aan dat er sprake is van vergelijkbare toestanden die door de verwerende partij ongelijk werden behandeld. Voorts kan de burger uit de erkenning van een welbepaald natuurverschijnsel als landbouwramp niet zonder meer de rechtmatige verwachting putten dat de overheid ook alle toekomstige vergelijkbare natuurverschijnselen die schade hebben veroorzaakt op dezelfde wijze als (landbouw)ramp zal erkennen.

20. Het derde onderdeel is ongegrond.

D. Vierde onderdeel

21. Het geschonden geachte fairplaybeginsel vereist niet alleen dat een onzorgvuldig optreden van de overheid voorligt, maar bovendien dat hieraan moedwilligheid ten grondslag ligt, hetgeen veronderstelt dat de verzoekers aantonen dat de overheid te dezen met enige kwade trouw zou hebben gehandeld en met opzet zou hebben gepoogd hen in de uitoefening van hun rechten te belemmeren.

22. Met de enkele bewering dat de landbouwramp op onzorgvuldige wijze zou zijn afgebakend door slechts de schade aan negen teelten te erkennen,

maken de verzoekers niet aannemelijk dat het bestreden reglementair besluit genomen werd op grond van het kwaadwillige opzet van de Vlaamse regering om de uitoefening van hun rechten te schaden of volledig te verhinderen.

23. Het vierde middelonderdeel is ongegrond.

E. Conclusie

24. Het enige middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekers worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 2.100 euro, elk voor een veertiende.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig mei tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams