

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 2 juli 1996 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot uitvoering van artikel 54 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud", heeft op 9 juli 1996 het volgend advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. Luidens artikel 52, § 1, tweede lid, van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, ingevoegd bij het decreet van 14 juli 1993 en gewijzigd bij het decreet van 21 december 1994, houdt de aanduiding als beschermd duingebied of als voor het duingebied belangrijk landbouwgebied, vanaf de bekendmaking van het daartoe strekkend besluit, een volledig bouwverbod in, ongeacht de bestemming die het goed had volgens vastgestelde en goedgekeurde bestemmingsplannen of verleende verkavelingsvergunningen.

Artikel 54, § 1, van de voornoemde wet van 12 juli 1973 bepaalt dat schadevergoeding ingevolge het in artikel 52, § 1, tweede lid, bedoelde bouwverbod verschuldigd is wanneer dat verbod, volgend uit een definitieve aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied, een einde maakt aan de bestemming die de grond volgens de geldende plannen van aanleg of verkavelingsvergunningen had op de dag voorafgaand aan de bekendmaking van het besluit tot voorlopige aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied.

Luidens paragraaf 2 van datzelfde artikel 54 ontstaat het recht op schadevergoeding bij overdracht van het goed, bij de afgifte van een weigering van een bouwvergunning of bij de afgifte van een negatief stedenbouwkundig attest, op voorwaarde dat de overdracht of de afgifte geschiedt na de bekendmaking van het besluit tot definitieve aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied

.../...

belangrijk landbouwgebied. De vorderingen tot betaling van de schadevergoeding moeten worden ingediend bij de Vlaamse regering. Ze verjaren drie jaar na de dag waarop het recht op schadevergoeding is ontstaan.

Krachtens artikel 54, § 3, dient de waardevermindering die voor de schadeloosstelling in aanmerking komt, te worden geraamd als het verschil tussen, eensdeels, de waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op schadevergoeding en verhoogd met de lasten en kosten, zonder rekening te houden met het bouwverbod, en, anderdeels, de waarde van het goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding. Luidens paragraaf 4 komt voor schadevergoeding enkel de waardevermindering in aanmerking die rechtstreeks voortvloeit uit het bouwverbod. Twintig procent van die waardevermindering moet zonder vergoeding gedoogd worden en er wordt geen rekening gehouden met overdrachten na 14 juli 1993.

Artikel 54, § 6, draagt de Vlaamse regering op de uitvoeringsmodaliteiten van artikel 54 te bepalen, inzonderheid wat betreft de vaststelling van de waarde van het goed en de actualisering ervan. Deze actualisering dient te geschieden op basis van de evolutie van de index van de consumptieprijzen.

Luidens artikel 54, § 7, kan aan de verplichting tot schadevergoeding voldaan worden door een gemotiveerd besluit van de Vlaamse regering dat, na advies van het Instituut voor Natuurbehoud, het bouwverbod opheft.

.../...

De natuurlijke persoon die eigenaar is van een door het bouwverbod getroffen perceel mag, binnen 24 maanden na de bekendmaking van het besluit tot definitieve aanduiding van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, onder de in artikel 54, § 8, bepaalde voorwaarden, bij aangetekend schrijven gericht aan de Vlaamse regering, de aankoop eisen van dat perceel. Die mogelijkheid geldt alleen indien de betrokken natuurlijke persoon slechts eigenaar is van één bouwperceel (waarvan de maximale oppervlakte door de Vlaamse regering wordt bepaald) gelegen in het beschermd duingebied of in het voor het duingebied belangrijk landbouwgebied. Dat perceel moet tevens zijn enig onbebouwd bouwperceel zijn en daarnaast mag hij slechts eigenaar zijn van één onroerend eigendom op 15 september 1993. Het perceel moet dan worden teruggekocht en integraal betaald binnen 24 maanden na de kennisgeving van de eis tot aankoop, zoniet vervalt het bouwverbod van rechtswege. De aankoop houdt de terugbetaling in van de betaalde koopprijs of, bij verwerving op een andere manier dan door aankoop, van de waarde waaraan het goed geschat werd voor de betaling van de rechten, geactualiseerd en verhoogd met de lasten en kosten, de financieringskosten inbegrepen. De Vlaamse regering bepaalt hoe deze paragraaf 8 wordt toegepast.

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de voormelde bepalingen van artikel 54, §§ 6 en 8.

.../...

De artikelen 1 tot 4 van het ontwerp geven uitvoering aan artikel 54, § 6. Ze bevatten de nadere regelen met betrekking tot de berekening van de schadevergoeding (artikelen 1 en 2), de indiening van de aanvraag tot schadevergoeding (artikel 3), het onderzoek van de aanvraag door het bestuur en de beslissing tot toekenning of weigering van de vergoeding of tot opheffing van het bouwverbod (artikel 4).

De artikelen 5 tot 9 van het ontwerp stellen de nadere regelen vast met betrekking tot het in artikel 54, § 8, bedoelde recht op aankoop. In artikel 5 wordt de maximumoppervlakte bepaald van het bouwperceel waarvan de aanvrager eigenaar mag zijn. De artikelen 6 tot 9 regelen respectievelijk de indiening van de aanvraag tot aankoop, de actualisering van de waarde van het goed, het onderzoek van de aanvraag, de beslissing tot aankoop of de eventuele weigering en de betaling van de aankoopprijs.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

Men redigere het eerste lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, inzonderheid op artikel 54, § 6, ingevoegd bij het decreet van 14 juli 1993 en gewijzigd bij het decreet van

.../...

21 december 1994, en § 8, ingevoegd bij het decreet van 21 december 1994;".

Dispositief.

Het zou de transparantie van de ontworpen regeling ten goede komen indien de bepalingen van het ontwerp als volgt zouden worden gegroepeerd in hoofdstukken :

- hoofdstuk I - "Bepalingen betreffende de schadevergoeding" (artikelen 1 tot 4);
- hoofdstuk II - "Bepalingen betreffende de gedwongen aankoop door het Vlaamse Gewest" (artikelen 5 tot 9);
- hoofdstuk III - "Slotbepaling(en)" (artikel(en) 10 en 11) (1).

Artikelen 1 en 2.

De ontworpen regeling is, wat betreft de bepaling van de waardevermindering die voor schadeloosstelling in aanmerking komt, in hoge mate geïnspireerd door de regeling inzake planschade vastgesteld in het koninklijk besluit van 24 oktober 1978 tot uitvoering van artikel 37, tweede lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw.

(1) Zie infra, opmerking 4 bij artikel 4.

De bepalingen van dat koninklijk besluit met betrekking tot de controleschatting werden niet in het ontwerp overgenomen. In de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de leden van de Vlaamse regering wordt terzake terecht verwezen naar de rechtspraak van het Hof van Cassatie. Volgens die rechtspraak zijn de uitvoeringsmodaliteiten van artikel 37 van de voornoemde wet van 29 maart 1962, zoals ze zijn bepaald bij artikel 1, § 2, van het voornoemde koninklijk besluit van 24 oktober 1978, in strijd met de artikelen 144 van de Grondwet en 38 van de voornoemde wet van 29 maart 1962, in zoverre ze tot gevolg hebben dat geschillen inzake de verkoopwaarde worden onttrokken aan de kennisneming van de hoven en rechtbanken, en aan die hoven en rechtbanken het recht wordt ontnomen om het bedrag vast te stellen overeenstemmend met de waardevermindering van het goed (1).

Artikel 3.

1. Luidens paragraaf 1 van dit artikel moet de aanvraag tot schadevergoeding worden ingediend "bij een ter post aangetekende brief, afgegeven tegen ontvangstbewijs".

De wijze van indienen van de aanvraag wordt niet geregeld in artikel 54, § 2, van de wet van 12 juli 1973.

(1) Cass., 1 oktober 1992, Arr. Cass., 1991-92, 1161 en, met concl. adv.-gen. B. Janssens de Bisthoven, Pas., 1992, I, 1100; Cass., 22 januari 1993, Arr. Cass., 1993, 94; zie ook DENYS, M., *Onteigening en planschade*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, 359-360.

Het verzenden van de aanvraag bij aangetekend poststuk houdt bepaalde waarborgen in voor de afzender : er wordt een bewijs opgemaakt van het afgeven en van het besteld zijn van het poststuk. Als de afzender - in casu de aanvrager - die waarborgen onbenut laat door het poststuk niet aangetekend te versturen, stelt hij zich aan het risico bloot dat, wanneer de geadresseerde ontkent het stuk ontvangen te hebben, hij niet zal kunnen bewijzen dat deze het stuk wel ontvangen heeft (R.v.St., De Bruycker, nr. 36.383, 19 maart 1991).

Uit de artikelen 3, § 3, en 4, in fine, van het ontwerp blijkt dat de datum van (indiening van) de aanvraag, niet die van ontvangst, determinerend is voor de verdere procedure. Daaruit volgt dat er geen redenen blijken voorhanden te zijn om aan de betrokkene de verplichting op te leggen de verzending van zijn aanvraag "tegen ontvangstbewijs" te doen. De woorden "afgegeven tegen ontvangstbewijs" kunnen dan ook beter worden geschrapt.

2. Luidens het bepaalde van paragraaf 2, 4°, moet bij de aanvraag "een verklaring op eer" worden gevoegd luidens welke "sinds het ogenblik van de verwerving van het betreffende goed geen enkele andere schadevergoeding werd aangevraagd of verkregen vanwege een waardevermindering van het betreffende goed of, zo dit wel het geval is, de datum van de aanvraag, de naam van de instantie bij wie de schadevergoeding gevraagd of verkregen werd en, in voorkomend geval, de datum waarop de schadevergoeding werd verkregen alsook het bedrag ervan".

.../...

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de regering blijkt dat de bedoeling van deze verklaring is te voorkomen dat een vergoeding wordt aangevraagd voor een schade waarvoor eventueel al op een andere wijze schadevergoeding gevraagd of verkregen is, omdat "overeenkomstig artikel 54, § 4, van de wet op het natuurbewoud (...) immers enkel de waardevermindering die rechtstreeks voortvloeit uit het bouwverbod in aanmerking (komt) voor schadevergoeding".

Zo aangenomen kan worden dat een dergelijke verklaring er inderdaad toe kan bijdragen dat voorkomen wordt dat een schadevergoeding uitgekeerd zou worden voor een waardevermindering die niet rechtstreeks voortvloeit uit het in artikel 52 bedoelde bouwverbod - en dat deze bepaling dus kan worden aangemerkt als een "uitvoeringsmodaliteit" van artikel 54, § 4, van de wet -, dient niettemin te worden opgemerkt dat zulks slechts het geval is indien de gevraagde gegevens volstaan om vast te stellen of de schadevergoeding verschuldigd is. Op dat punt biedt de ontworpen bepaling evenwel geen voldoende waarborgen. In de verklaring moet immers niet worden aangegeven welke de oorzaak is van de andere schadevergoedingen die eventueel zouden zijn gevraagd of verkregen. Nochtans is precies dat aspect essentieel om uit te maken of de van het Vlaamse Gewest gevorderde schadevergoeding uitsluitend uit het bouwverbod voortvloeit. De ontworpen bepaling zou op dat punt moeten worden gepreciseerd.

3. In paragraaf 2, 6°, vervange men de woorden "met de bijhorende voor echt en waar verklaarde afschriften" door

.../...

"met de bijhorende eensluidend verklaarde afschriften". Uit een "voor echt en waar" verklaard afschrift uitgaande van een private persoon, blijkt immers alleen maar dat het afschrift, naar het zeggen van die persoon, "conform het origineel" is. Alleen openbare officieren of ambtenaren kunnen authenticiteit verlenen aan hun akten of geschriften.

4. Paragraaf 3 bepaalt dat, indien de aanvraag onvolledig wordt bevonden, de aanvrager hiervan in kennis wordt gesteld bij een ter post aangetekende brief, met vermelding van de inlichtingen en gegevens die ontbreken of die een nadere toelichting vereisen.

Uit de nota aan de regering blijkt dat een onvolledige aanvraag geldig blijft en dat enkel ontbrekende substantiële gegevens zullen worden opgevraagd. Men neme dit in de tekst zelf op en overwege of ook niet de ontvangst van een volledig dossier moet worden gemeld.

Artikel 4.

1. Ter wille van de terminologische eenvormigheid vervange men in het eerste lid, eerste volzin, in fine, van dit artikel het woord "schadeloosstelling" door "schadevergoeding".

2. In het tweede lid dient het woord "gemotiveerde" telkens te worden geschrapt.

.../...

De algemene verplichting om eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk te motiveren volgt immers reeds uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en uit artikel 13 van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering.

Gelet op die door een hogere norm gevestigde verplichting is het af te raden in een lagere norm diezelfde verplichting te bevestigen.

Dit geldt in casu des te meer daar de omstandigheid dat slechts voor bepaalde beslissingen van een formele motivering sprake is, aanleiding zou kunnen geven tot onterechte a contrario-redeneringen volgens welke beslissingen, waarvoor in het ontwerp geen motiveringsverplichting wordt opgelegd, niet formeel zouden moeten worden gemotiveerd. Zo moeten ook de opheffing van het bouwverbod (1), het bedrag van de vastgestelde schadevergoeding en de berekeningswijze ervan "formeel" worden gemotiveerd overeenkomstig de bepalingen van de voornoemde wet en het voornoemde decreet.

3. In datzelfde tweede lid zou overigens uitdrukkelijk moeten worden bepaald welke overheid de bedoelde beslissingen neemt. Tenzij bepaald zou worden dat het de bevoegde

(1) De verplichting tot formele motivering hiervan is overigens ingeschreven in artikel 54, § 7, van de wet.

minister is die deze beslissingen neemt, komt die bevoegdheid toe aan de regering.

4. Nog in het tweede lid wordt bepaald dat de beslissing tot vergoeding, de eventuele weigering of de opheffing van het bouwverbod aan de aanvrager wordt meegedeeld binnen een termijn van zes maanden na de aanvraag "op zijn vroegst te rekenen vanaf de inwerkingtreding van (het ontworpen) besluit". Die laatste (overgangs)bepaling, die in het ontwerp werd ingevoegd om rekening te houden met het feit dat reeds aanvragen werden ingediend, zou, om logistieke redenen, achteraan in het ontwerp moeten worden opgenomen, vóór de uitvoeringsbepaling (zie hierna het tekstvoorstel voor een nieuw artikel 10).

5. Ten slotte schrappe men, in fine van het tweede lid, de woorden "met vermelding dat hiertegen beroep mogelijk is bij de bevoegde rechter". Deze verplichting vloeit immers op ondubbelzinnige wijze voort uit artikel 13, § 1, eerste lid, van het voornoemde decreet van 23 oktober 1991.

Artikel 5.

In de nota aan de regering wordt uiteengezet hoe de stellers van het ontwerp aan de in dit artikel bepaalde norm van 900 m² komen.

.../...

Omdat de Raad van State niet over alle feitelijke gegevens beschikt, kan hij zich niet uitspreken over de vraag of het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de eigenaars van een perceel van minder dan 900 m² en de eigenaars van een perceel van meer dan 900 m² de toets aan het gelijkheidsbeginsel kan doorstaan.

Artikel 6.

1. De opmerkingen 1 tot 4 welke hiervoren bij artikel 3 werden gemaakt, gelden eveneens voor de analoge bepalingen van artikel 6 van het ontwerp.

2. Luidens paragraaf 4 wordt de termijn van vierentwintig maanden, vermeld in artikel 54, § 8, van de wet van 12 juli 1973, waarbinnen het perceel moet worden teruggekocht en integraal betaald, geschorst vanaf de kennisgeving van de onvolledigheid van de aanvraag tot het ogenblik waarop alle in paragraaf 2 vermelde verklaringen en stukken worden ingediend.

Die bepaling kan niet verenigbaar worden geacht met het voornoemde artikel 54, § 8, dat immers uitdrukkelijk bepaalt dat de bedoelde vervaltermijn voorgeschreven is op straffe van verval van het bouwverbod. Zulke vervaltermijnen zijn niet vatbaar voor verlenging door stuiting of

.../...

schorsing (1), tenzij de toepasselijke norm de verlenging uitdrukkelijk toestaat en in geval van overmacht (2).

Aangezien de voornoemde wetsbepaling geen verlenging van de termijn toestaat, komt het de regering niet toe (in een lagere norm) te voorzien in de mogelijkheid om van deze termijn af te wijken.

Artikel 7.

Met betrekking tot de bepaling van dit artikel luidens welke de geactualiseerde waarde van het goed wordt verhoogd met o.m. de "financieringskosten", wordt in de nota aan de regering gesteld dat in de bedoelde financieringskosten wel begrepen zijn de kosten voor het sluiten van de lening, doch niet de interesten of premies voor de schuldsaldoverzekering.

(1) OPDEBEEK, I., "Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur", Brugge, die Keure, 1992, p. 86, nr. 158, met verwijzing naar VAN OEVELEN, A., "Algemeen overzicht van de bevrijdende verjaring en de vervaltermijnen in het Belgisch privaatrecht", T.P.R., 1987, (1755), 1832; Cass., 17 februari 1989, R.W., 1988-89, 1267, noot BAERT, G.; Corr. Namen, 11 januari 1971, Jur. Liège, 1970-71, 211.

(2) Zie, omtrent het algemeen rechtsbeginsel dat de strengheid van de wet in geval van overmacht kan worden gemilderd, Arbitragehof, nr. 32/95, van 4 april 1995, en nr. 67/95, van 28 september 1995.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 54, § 8, werd gesteld dat "de kosten moeten beschouwd worden als kosten in de meest ruime zin. Daar kunnen ook leningskosten onder verstaan worden" (1). De in de nota aan de regering uiteengezette opvatting blijkt derhalve, in het licht van de parlementaire voorbereiding, als te beperkend te moeten worden aangemerkt.

Artikel 8.

Wat dit artikel betreft, wordt verwezen naar de opmerkingen 2, 3 en 5 welke hiervoren bij artikel 4 werden gemaakt.

Artikel 9.

1. Dit artikel regelt de hypothese dat de aankoopprijs wordt bepaald op een moment dat over het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratie- of successierechten nog betwisting bestaat. De berekening en de betaling geschieden dan, volgens paragraaf 1, op basis van het (geactualiseerd) bedrag van de waarde vermeld in de akte of de verklaring "pro fisco" of van de waarde waarvoor het goed geschat werd door de erfopvolger in de aangifte van de nalatenschap. Voor het geval de administratie achteraf aan het goed een hogere waarde geeft, bepaalt paragraaf 2 dat de aanvrager binnen

(1) Parl. St., Vl. R., 1994-95, nr. 632/4, p. 7.

zes maanden na de definitieve vaststelling van de successie- of registratierechten (d.i. allicht buiten de termijn van 24 maanden vermeld in artikel 54, § 8, van de wet) de herziening van de aankoop prijs kan vorderen.

Hoewel artikel 54, § 8, van de wet niet uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid tot voorlopige vaststelling van de koopprijs, lijkt in de gegeven omstandigheden toch te kunnen worden aanvaard dat de regering, in de bepaling die haar opdraagt de toepassing van die paragraaf 8 te regelen, een voldoende rechtsgrond vindt voor de ontworpen regeling.

2. Men vervange, in fine van paragraaf 1, het woord "registratierechten" door "registratie- of successierechten".

Nieuw artikel 10.

Indien wordt ingegaan op de bij artikel 4 (opmerking 4) gedane suggestie, dient, in een nieuw artikel 10, de volgende overgangsbepaling te worden opgenomen :

"Art. 10. Voor aanvragen tot schadevergoeding die zijn ingediend vóór de datum van inwerkingtreding van dit besluit, gaat de in artikel 4, tweede lid, bedoelde termijn van zes maanden in op de dag van de inwerkingtreding van dit besluit".

Artikel 10 van het ontwerp moet dan worden ver-
nummerd tot artikel 11.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
de Heer :	A. ALEN,	assessoren van de
Mevrouw :	Y. MERCHIEERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. DEBERSAQUES, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.