

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.295/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 juni 2007 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot regeling van de bezwaren tegen erfdienstbaarheden tot openbaar nut voor de verwezenlijking van een Brownfieldproject", heeft op 3 juli 2007 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Met toepassing van artikel 16, § 1, van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten kan de Vlaamse Regering de erfdienstbaarheden tot openbaar nut opleggen die zij noodzakelijk acht voor de verwezenlijking van een Brownfieldproject dat het voorwerp uitmaakt van een Brownfieldconvenant.

Artikel 16, § 2, van hetzelfde decreet draagt de Vlaamse Regering op de eigenaars, vruchtgebruikers, opstalhouders en erfpachters vooraf in staat te stellen om hun bezwaren aangaande de ontwerpbeslissing ter zake schriftelijk naar voor te brengen. De eigenaars zijn ertoe gehouden de derden, die enig belang hebben op grond van huur, gebruikspand, gebruik of bewoning, op de hoogte te brengen van de ontwerpbeslissing, welke derden dan eveneens hun bezwaren schriftelijk kunnen melden aan de Vlaamse Regering.

Artikel 16, § 3, van het decreet van 30 maart 2007 draagt de Vlaamse Regering op om de nadere regelen vast te leggen omtrent de procedurele en formele aspecten van de in artikel 16, § 2, van het decreet bedoelde bezwarenregeling, waarbij zij waarborgen dient in te bouwen voor een objectieve behandeling van de bezwaren.

2. Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 16, § 3, van het voornoemde decreet.

In de mate dat de regeling, die in artikel 22 van het ontwerp is vervat met betrekking tot de definitieve beslissing, aspecten betreft die niet tot de eigenlijke bezwarenregeling kunnen worden gerekend, zoals die met betrekking tot de tegenstelbaarheid van de gevolgen van de definitieve beslissing en de overschrijving ervan op het hypotheekkantoor, valt dat artikel niet in artikel 16, § 3, van het decreet in te passen.

Door de gemachtigde van de Vlaamse Regering wordt in dat verband gerefereerd aan artikel 16, § 1, van het decreet van 30 maart 2007 dat, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen beschikt, volgens hem rechtsgrond zou kunnen bieden voor artikel 22 van het ontwerp.

De algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering houdt in dat deze uit het decreet, gelet op de algemene economie ervan, de gevolgtrekkingen kan afleiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van het decreet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die het nastreeft, mits de Regering daarbij de draagwijdte van het decreet niet verruimt, noch beperkt ¹.

Aldus omschreven is het zeer de vraag of het tot de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering kan worden gerekend om een decretale regeling van kennisgeving, zoals die waarin artikel 16, § 2, van het decreet van 30 maart 2007 voorziet ten aanzien van ontwerpbeslissingen inzake de in het ontwerp bedoelde erfdienstbaarheden, zonder uitdrukkelijke machtiging daartoe uit te breiden tot de definitieve beslissingen (artikel 22, § 1, tweede lid, van het ontwerp), of om de tegenstelbaarheid aan "derden" van de gevolgen van de definitieve beslissing (artikel 22, § 2) of de overschrijving van dergelijke beslissing op het hypotheekkantoor te regelen (artikel 22, § 3). Het komt de Raad van State, afdeling wetgeving, voor dat de rechtsgrond voor dergelijke bepalingen op zijn minst betwifelbaar is ².

3. Luidens artikel 8, eerste lid, 5/, van het ontwerp bevat het bezwaarschrift ten minste een omschrijving van "de geschonden geachte regels of beginselen van behoorlijk bestuur" en "de wijze waarop die regels of beginselen van behoorlijk bestuur naar het oordeel van de indiener door de ontwerpbeslissing geschonden worden". Aldus begrepen lijken de bezwaren volgens de ontworpen regeling uitsluitend op juridische argumenten te kunnen zijn gesteund ³. Dergelijke verenging is evenwel niet in overeenstemming met de decretale regeling die bezwaren om opportuniteitsredenen niet uitsluit. De redactie van het ontwerp zou op dat punt moeten worden aangepast.

(1) Vgl. onder meer met Cass., 18 november 1924, *Pas.*, 1925, I, 25; Cass., 19 januari 1959, *Arr.Cass.*, 1959, 396; Cass., 12 december 1963, *Pas.*, 1964, I, 398; Cass., 15 maart 1965, *Pas.*, 1965, I, 740; Cass., 5 mei 1970, *Arr.Cass.*, 1970, 823; Cass., 27 februari 1990, *Arr.Cass.*, 1989-90, 848; Cass., 23 september 1993, *Arr.Cass.*, 1993, 753.

(2) Afgezien nog van de vaststelling dat de draagwijdte van sommige onderdelen van artikel 22 van het ontwerp niet duidelijk is, in welk verband wordt gerefereerd aan de artikelsgewijze opmerkingen.

(3) Artikel 14, § 1, tweede lid, 4/, van het ontwerp, vermeldt als een geval van onontvankelijkheid het gegeven dat "het bezwaarschrift (...) manifest niet (voldoet) aan artikel 8, eerste lid, 5/". Ook de artikelen 20 en 21 van het ontwerp hebben betrekking op een advisering van juridische aard.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Wat het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp betreft, wordt verwezen naar de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van de ontworpen regeling.

2. Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeelde documenten blijkt dat de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad zich ervan hebben onthouden om over de ontworpen regeling te adviseren. De redactie van het vierde lid van de aanhef komt derhalve als misleidend over. Beter is het om dat lid te redigeren als volgt:

"Gelet op de brief aan de Vlaamse minister van Begroting en Financiën en Ruimtelijke Ordening van 24 mei 2007 waarin de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad verklaren geen advies te geven;"

Artikel 1

1. De nummering van de onderdelen van artikel 1 van het ontwerp moet worden herzien aangezien er twee onderdelen als 2/ zijn genummerd.

2. Indien het noodzakelijk wordt geacht om in artikel 1 van het ontwerp een omschrijving op te nemen van het begrip "erfdienstbaarheid tot openbaar nut", dient die omschrijving uiteraard volledig overeen te stemmen met die van artikel 16, § 1, van het decreet van 30 maart 2007, wat nu niet het geval is ⁴. Daarenboven horen voorbeelden in beginsel niet thuis in een definitie ⁵. Om die redenen lijkt te kunnen worden volstaan met een loutere verwijzing naar het begrip, bedoeld in artikel 16, § 1, van het decreet.

(4) De zinsnede "in het belang van een Brownfieldproject" heeft niet dezelfde draagwijdte als het vereiste van "noodzakelijkheid" waarvan melding wordt gemaakt in artikel 16, § 1, van het decreet.

(5) Deze voorbeelden worden in voorkomend geval beter in het verslag aan de Regering geïntegreerd.

3. Met betrekking tot de omschrijving van het begrip "ontwerpbeslissing", in artikel 1, 6/ (lees: artikel 1, 7/), van het ontwerp, wordt in het verslag aan de Regering gerefereerd aan rechtspraak van de Raad van State die betrekking heeft op het beroep dat wordt ingesteld tegen een definitieve beslissing. De omschrijving in artikel 1, 6/, van het ontwerp betreft evenwel niet een definitieve beslissing, maar wel een "ontwerpbeslissing", zoals de ontworpen regeling trouwens betrekking heeft op de bezwaarprocedure die is gesitueerd vooraleer een definitieve beslissing wordt getroffen. De stellers van het ontwerp dienen derhalve na te gaan of, ter wille van de duidelijkheid, de toelichting die in het verslag aan de Regering wordt verstrekt met betrekking tot de omschrijving van het begrip "ontwerpbeslissing" niet beter wordt weggelaten of minstens wordt aangepast.

Artikel 8

Ter wille van de terminologische eenvormigheid vervange men in artikel 8, tweede lid, en waar nodig in nog andere bepalingen van het ontwerp, het woord "verzoekschrift" door het woord "bezwaarschrift".

Artikel 14

Mede gelet op het bepaalde in artikel 11 van het ontwerp zou artikel 14, § 2, moeten worden aangevuld met de vermelding van een termijn waarbinnen de secretaris de indiener van het bezwaar in kennis dient te stellen van de onontvankelijkheid van het bezwaarschrift, welke termijn korter moet zijn dan de vervaltermijn, vermeld in artikel 10, eerste lid, van het ontwerp.

Artikel 20

De zinsnede "desgevallend rekening houdend met het verslag van de hoorzitting", in artikel 20 van het ontwerp, kan zo worden geïnterpreteerd dat het betrokken afdelingshoofd of zijn gemachtigde vrij kan oordelen om al dan niet rekening te houden met het verslag van de hoorzitting. De bedoeling van de stellers van het ontwerp wordt wellicht beter weergegeven indien aan het einde van artikel 20 wordt geschreven: ", rekening houdend met het verslag van de hoorzitting indien die heeft plaatsgevonden".

Artikel 22

Onder voorbehoud van wat in dit advies is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van artikel 22 van het ontwerp, moet worden vastgesteld dat sommige onderdelen van die bepaling onduidelijk zijn gesteld. Dat is het geval voor artikel 22, § 1, tweede lid, waarin wordt verwezen naar de kennisgeving "op de wijze voorgeschreven door artikel 16, § 2, van het Brownfielddecreet". De vraag rijst trouwens of dergelijke verwijzing niet de praktische werkbaarheid van de regeling aantast ⁶. De precieze draagwijdte van artikel 22, § 2, is evenmin duidelijk, wat het begrip "derden" betreft ⁷.

Uit wat voorafgaat volgt dat, enerzijds, de decretale basis van diverse onderdelen van artikel 22 betwistbaar is en dat, anderzijds, de bepaling op diverse punten dient te worden herzien.

Artikel 23

Artikel 23 van het ontwerp luidt:

"Dit besluit treedt in werking op de dag, bepaald voor de inwerkingtreding van het Brownfielddecreet".

Deze bepaling is onduidelijk gesteld. Indien het de bedoeling is om het ontworpen besluit in werking te laten treden op dezelfde datum als die van de inwerkingtreding van het decreet van 30 maart 2007 - zijnde op 19 juni 2007 - dient men er mee rekening te houden dat een retroactieve werking in beginsel niet zinvol is ten aanzien van procedureregels zoals die vervat in het ontwerp. De stellers van het ontwerp doen er derhalve goed aan om ook de inwerkingtreding van de ontworpen regeling aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

⁽⁶⁾ Zo bijvoorbeeld wanneer een belanghebbende derde, bedoeld in artikel 16, § 2, tweede lid, van het decreet bezwaar heeft ingediend. Ook die persoon moet door de minister van de beslissing in kennis worden gesteld.

⁽⁷⁾ Naar het zeggen van de gemachtigde van de Vlaamse Regering worden met dat begrip alle derden bedoeld.

Artikel 24

1. Artikel 24 van het ontwerp moet beperkt blijven tot de uitvoeringsbepaling, te redigeren als volgt:

"De Vlaamse minister, bevoegd voor Ruimtelijke Ordening, is belast met de uitvoering van dit besluit".

2. De delegatiebepaling die voorkomt in artikel 24, tweede lid, van het ontwerp, kan worden aanvaard, maar staat niet op haar plaats in dat artikel. Beter ware het om die bepaling in een afzonderlijk artikel in te schrijven en dit te laten voorafgaan aan de inwerkingtredings- en uitvoeringsbepalingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME