

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.448/1/V
VAN 9 AUGUSTUS 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 24 juli 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 "betreffende de informatieplichten in het kader van Brownfieldconvenanten", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit bevat nadere regels betreffende de informatieplichten in het kader van Brownfieldconvenanten als bedoeld in het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten.

De regeling van de informatieplichten is vervat in artikel 22 van het voornoemde decreet, dat luidt:

"§ 1. Indien een onroerend goed dat deel uitmaakt van een Brownfield die onder een Brownfieldconvenant valt, het voorwerp uitmaakt van een overdracht in eigendom, de vestiging van zakelijke rechten, de verhuring voor meer dan negen jaar, of de inbreng in een vennootschap, neemt de instrumenterende ambtenaar in alle onderhandse en authentieke akten met betrekking tot deze rechtshandelingen een verwijzing naar het Brownfieldconvenant op.

Iedereen die een onderhandse akte met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde rechtshandelingen opmaakt, is onderworpen aan diezelfde informatieplicht.

§ 2. De Vlaamse Regering kan nadere regelen omtrent de in § 1 bedoelde informatieplichten vastleggen".

In de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp van besluit wordt, als rechtsgrond, verwezen naar de aangehaalde bepaling van het decreet van 30 maart 2007, hierna "het decreet" genoemd. Het is evenwel de vraag of de ontworpen regeling in al haar onderdelen valt in te passen in die decretale bepaling, zij het al dan niet gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarnaar eveneens wordt verwezen in de aanhef van het ontwerp.

.../...

2. In de mate dat het ontwerp van besluit een nadere specificering inhoudt van de informatieplichten die worden beschreven in artikel 22, § 1, van het decreet, kan daarvoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 22, § 2, van het decreet. Dat is het geval voor artikel 5, eerste lid, en in samenhang daarmee, artikel 6 van het ontwerp ⁽¹⁾.

3. Het ontwerp bevat daarnaast een aantal bepalingen die informatieplichten opleggen die verschillen van die welke in artikel 22 van het decreet worden geregeld en die bovendien worden opgelegd aan andere overheden dan die welke zijn genoemd in het voornoemde artikel 22. Dat is het geval voor de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, die niet kunnen worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 22 van het decreet, maar wel in een andere bepaling van dat decreet, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 beschikt.

Zo kunnen de verplichting van de bevoegde Vlaamse administratie om een afschrift van het Brownfieldconvenant te bezorgen aan het Vlaams Agentschap Ondernemen (artikel 2, eerste lid, 1/, van het ontwerp), eensdeels, en de verplichting van datzelfde agentschap om een digitale inventaris van de Brownfieldconvenanten bij te houden (artikel 3 van het ontwerp), anderdeels, worden geacht een nadere concretisering uit te maken van de "éénloketfunctie", waarin artikel 12, eerste lid, van het decreet voorziet ⁽²⁾.

De verplichting van de bevoegde administratie om een afschrift van het Brownfieldconvenant te bezorgen aan de betrokken gemeente of gemeenten (artikel 2, eerste lid, 2/, van het ontwerp) kan worden geacht voort te vloeien uit artikel 8, § 5, eerste lid, van het decreet, dat bepaalt dat een definitief gesloten Brownfieldconvenant te allen tijde raadpleegbaar is op het gemeentehuis van de gemeenten waarbinnen het betrokken Brownfieldproject wordt georganiseerd.

⁽¹⁾ Wat artikel 6 van het ontwerp betreft, dient ook te worden verwezen naar opmerking 4.

⁽²⁾ Artikel 12, eerste lid, van het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering voorziet in een éénloketfunctie ten behoeve van de aanvragen voor en de informatieuitwisseling over goedkeuringen, machtigingen, vergunningen en subsidies voor werken en handelingen in het kader van een Brownfieldproject dat het voorwerp uitmaakt van een Brownfieldconvenant.

Voor de artikelen 2 en 3 van het ontwerp kan derhalve rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gelezen in samenhang met, respectievelijk, de artikelen 8, § 5, eerste lid, en 12, eerste lid, van het decreet.

4. In het ontwerp worden tevens de informatieplichten waarin artikel 22 van het decreet voorziet ten aanzien van de instrumenterende ambtenaar en de particulieren bij het sluiten van een onderhandse overeenkomst uitgebreid. Zo wordt de informatieplicht in artikel 5, tweede lid, van het ontwerp tevens opgelegd met betrekking tot "een hypothecaire lening of een hypothecair krediet".

Wat dat betreft, moet worden opgemerkt dat de gevallen waarin de informatieplicht geldt, uitdrukkelijk, op specifieke wijze en beperkend worden opgesomd in artikel 22, § 1, van het decreet, en dat de delegatiebepaling van artikel 22, § 2, van het decreet geen betrekking heeft op het omschrijven van nieuwe gevallen waarover informatie moet worden verstrekt.

Het uitbreiden van de informatieplicht tot andere rechtshandelingen dan die vermeld in artikel 22 van het decreet kan bovendien bezwaarlijk worden geacht te kunnen worden ingepast in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 beschikt, daar die bevoegdheid uitsluitend inhoudt dat de Regering uit de algemene economie van het decreet de gevolgtrekkingen afleidt 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. De algemene uitvoeringsbevoegdheid houdt evenwel niet in dat de Regering op grond daarvan de draagwijdte van het decreet zou kunnen verruimen of beperken ⁽³⁾. Het komt de Raad van State, afdeling wetgeving, nochtans voor dat zulks wel degelijk gebeurt in artikel 5, tweede lid, van het ontwerp, en dat die bepaling aan het decreet toevoegt zonder de daartoe vereiste machtiging door de decreetgever.

⁽³⁾ 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.

Uit wat voorafgaat volgt dat de rechtsgrond voor artikel 5, tweede lid, en - bij uitbreiding en impliciet, gelet op de samenhang - artikel 6 van het ontwerp problematisch is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

De nummering van de artikelen van het ontwerp moet worden herzien: er is immers geen artikel 4 in de tekst, zoals die om advies is voorgelegd.

Aanhef

Rekening houdende met wat omtrent de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt, redigere men het tweede lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten, inzonderheid op de artikelen 8, § 5, eerste lid, 12, eerste lid, en 22;".

Artikel 7

Aangezien het decreet op 19 juni 2007 in werking is getreden, volgt uit artikel 7 van het ontwerp dat aan de ontworpen regeling op retroactieve wijze uitwerking wordt gegeven. De ontworpen regeling inzake informatieplichten is uit haar aard evenwel niet vatbaar voor een inwerkingtreding met terugwerkende kracht, zodat daarvan dient te worden afgezien.

Artikel 8

Het is niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met de woorden "nadere regelen van louter procedurele aard" in artikel 8, tweede lid, van het ontwerp. In elk geval mogen de aan de minister gedelegeerde bevoegdheden enkel betrekking hebben op procedurele aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard. Indien dat niet het geval zou zijn, kan de delegatiebepaling niet toelaatbaar worden geacht.

Tevens dient artikel 8, tweede lid, in een afzonderlijk artikel van het ontwerp te worden ondergebracht, voorafgaand aan de inwerkingtreddings- en uitvoeringsbepalingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN, J. BAERT,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME