

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.260/1
VAN 16 OKTOBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 september 2008 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en beslissingen van de Vlaamse Regering", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een kader vast te stellen voor de financiële vergoeding van schade die een gebruiker van een grond lijdt door gebruiksbeperkingen ten gevolge van bepaalde bestemmingswijzigingen of ten gevolge van bepaalde overdrukken vastgelegd in ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg (zie artikel 2 van het ontwerp).

Als bestemmingswijzigingen zijn meer bepaald bedoeld "een wijziging ten gevolge van:

- 1/ een ruimtelijk uitvoeringsplan dat een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding 'landbouw' valt, omzet naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding 'natuur', 'bos' of 'overig groen' valt;
- 2/ een plan van aanleg dat een agrarisch gebied omzet naar een groengebied, een bosgebied of overig groen" (artikel 3, 2/).

De door de regeling bedoelde overdrukken zijn de overdruk "ecologisch belang", "ecologische waarde", "overstromingsgebied", "reservaat", "valleigebied" of andere door de Vlaamse Regering bepaalde "gelijkaardige overdrukken" (artikel 3, 3/).

Het gaat om een residuale regeling, aangezien ze slechts geldt "voor zover via de sectorale regelgeving voor deze gebruikersschade geen afdoende vergoeding bekomen kan worden" (artikel 2, eerste zin, *in fine*, en artikel 5).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorontwerp van decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 25 september 2008 advies 44.839/1

heeft gegeven, bevat een regeling voor "bestemmingswijzigingscompensatie", d.i. een compensatieregeling ten gunste van eigenaars voor de geleden kapitaalschade ¹.

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk waarom de in het voorliggende ontwerp opgenomen regeling, die voorziet in een vergoeding voor beperkingen ten aanzien van het gebruik van de gronden, in een afzonderlijk ontwerp wordt opgenomen. De vraag waarom beide regelingen niet in één decreet worden ondergebracht rijst des te meer daar er in de memorie van toelichting op wordt gewezen dat naar een zo groot mogelijke analogie tussen beide regelingen wordt gestreefd.

2. Het ontwerp bevat een aantal verschillende behandelingen naar gelang van de categorie van personen. Zo wordt het recht op gebruikerscompensatie slechts toegekend aan gebruikers die als landbouwer zijn geïdentificeerd (artikel 3, 1/), geldt het enkel voor bepaalde bestemmingswijzigingen (artikel 3, 2/) en sommige overdrukken (artikel 3, 3/), en geldt de regeling eerst voor de plannen die vanaf 1 januari 2008 definitief zijn vastgesteld (artikel 9).

Volgens een vaste rechtspraak, o.m. van het Grondwettelijk Hof, sluiten de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen; de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn geschonden wanneer vaststaat dat

1

De gemachtigde heeft verklaard dat het de bedoeling van de Vlaamse Regering is om het decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (voorontwerp waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 23 september 2008 advies 44.837/1/AV verleende), het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid en het voorliggende decreet samen aan het Vlaams Parlement voor te leggen en op hetzelfde moment in werking te laten treden, namelijk op 1 januari 2009.

geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Voor elk verschil in behandeling als gevolg van de regels die in het ontwerp zijn opgenomen, zal een verantwoording in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gegeven moeten kunnen worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indieningsbesluit

Het dispositief van het ontwerp dient te worden voorafgegaan door een indieningsbesluit, waarbij de bevoegde minister belast wordt bij het parlement het ontwerp van decreet in naam van de regering in te dienen.

Indeling van het ontwerp

Alhoewel het ontwerp slechts 10 artikelen omvat, is het ingedeeld in een aantal hoofdstukken. De meeste hoofdstukken bevatten echter slechts één artikel, zodat het nut van de indeling twijfelachtig is.

Bovendien dekt het opschrift van het hoofdstuk niet altijd de lading. Zo luidt het opschrift van hoofdstuk II, met artikel 4 als enig artikel, "Toepassingsgebied", terwijl voor het bepalen van de reikwijdte van de regeling de artikelen 2 (omschrijving van de doelstelling van de regeling) en 3 (definiëring van een aantal termen die in de regeling voorkomen) ook van groot belang zijn.

Er wordt daarom ter overweging gegeven om de indeling in hoofdstukken weg te laten.

Opschrift

In het opschrift wordt melding gemaakt van gebruikerscompensatie "bij bestemmingswijzigingen, overdrukken *en beslissingen van de Vlaamse Regering*"². Wat die laatste vermelding betreft, blijkt uit het ontwerp niet welke beslissingen worden bedoeld. Daarover om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde geantwoord wat volgt:

"Bestemmingswijzigingen en overdrukken in het kader van de ruimtelijke ordening gebeuren altijd via beslissingen van de Vlaamse Regering.

Er zijn evenwel overdrukken die niet verlopen via beslissingen van de Vlaamse Regering, maar bv via beslissingen van andere overheden (Provincie en gemeenten kunnen het agrarisch gebied ook differentiëren).

Er zijn daarnaast ook beslissingen die door de Vlaamse Regering genomen worden en formeel geen overdrukken zijn zoals de overdrukken RO, maar wel consequenties hebben voor de landbouwers-gebruikers en in de feiten hetzelfde effect hebben als overdrukken cf. RO.

Zo bijvoorbeeld: aanduiding van Vogelrichtlijngebieden, VEN 1/ fase als gevolg van het decreet natuurbehoud, aanduiding van erfgoedlandschappen, aanduidingen als overstromingsgebieden op basis van het Sigmaplan of het Rivierherstel van de Leie.

De onduidelijkheid kan misschien vermeden worden door [in het opschrift] het woord 'en' te vervangen door 'en/of'".

Hierbij moet worden opgemerkt dat aldus het opschrift een veel ruimer toepassingsgebied beoogt dan de regeling die op het eerste gezicht uit het dispositief blijkt.

Ofwel dient het opschrift te worden afgestemd op bestemmingswijzigingen en overdrukken. In dat geval dienen de woorden "en beslissingen van de Vlaamse Regering" te worden geschrapt in het opschrift, evenals de woorden "of een beslissing" in artikel 7, § 1, en de woorden "of beslissingen van de Vlaamse Regering" in artikel 9, eerste lid.

Ofwel dient het dispositief terzake te worden aangevuld, onder meer met een omschrijving van de beslissingen van de Vlaamse Regering die worden beoogd. Gelet op het gegeven dat het ontwerp in dat geval wezenlijk wordt gewijzigd, zal het ontwerp na herwerking opnieuw om advies dienen te worden voorgelegd.

2

Zie ook de artikelen 7, § 1, en 9 van het ontwerp.

Artikel 2

In artikel 2, eerste lid, van het ontwerp wordt de doelstelling van de regeling geschetst.

In het tweede lid wordt daaraan toegevoegd:

"Indien de Vlaamse Regering krachtens wet of decreet een erfdienstbaarheid tot openbaar nut oplegt, vermeldt zij uitdrukkelijk of deze erfdienstbaarheid al dan niet aanzienlijke gebruiksbeperingen inhoudt die aanleiding geven tot gebruikersschade in de zin van dit decreet".

De draagwijdte van dit tweede lid is niet duidelijk. In de memorie wordt hierbij alvast geen toelichting gegeven, doch wordt niettemin de indruk ermee gewekt dat de Regering vrij kan beoordelen of de regeling in een concreet geval van toepassing is of niet. Indien dat de intentie van de stellers van het ontwerp is, moet worden opgemerkt dat de decreetgever zelf de basisregels voor het recht zou moeten bepalen ³.

Artikel 3

1. Ook in artikel 3 van het ontwerp wordt een grote discretionaire bevoegdheid aan de Regering gelaten om "gelijkaardige overdrukken" te bepalen waarvoor de regeling eveneens zal gelden. In de memorie van toelichting wordt één en ander verduidelijkt, doch ook die uitleg is niet op alle punten concreet genoeg (cf. bijv. overdrukken "met een min of meer vergelijkbare beperking"). Op dit punt dient het ontwerp te worden aangevuld.

3

Zie bijv. Grondwettelijk Hof, nr. 31/2004, 3 maart 2004, B.5.4: "Overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, dienen de essentiële beleidskeuzen door de wetgevende vergadering te worden vastgesteld. De nadere uitwerking daarvan mag aan de uitvoerende macht worden overgelaten".

2. In artikel 3, 6/ en 7/, van het ontwerp wordt telkens gewag gemaakt van 'basismilieukwaliteit'. Daarover om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde die notie als volgt verduidelijkt:

"Er kan alleen gebruikerscompensatie verkregen worden voor beperkingen die verder gaan dan de basismilieukwaliteit. Als referentie voor die basismilieukwaliteit worden de bepalingen gehanteerd die aan landbouw opgelegd zijn cf. de bepalingen in art 4 en art 5 van VO 1782/2003, en die in federale en regionale wetgeving omgezet zijn. Het betreffen de randvoorwaarden van de Mid Term Review. Het zijn beheerseisen die momenteel voortvloeien uit 19 Europese verordeningen en richtlijnen, onder meer op het vlak van leefmilieu, natuur, gezondheid van dieren en planten, voedselveiligheid en dierenwelzijn.

Vb: de nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EG) is in Vlaanderen omgezet via het mestdecreet. Bestemmingswijzigingen, overdrukken en/of beslissingen van de Vlaamse Regering die als consequenties hebben dat de gebruiker normen opgelegd krijgt die strenger zijn dan het mestdecreet vóór de bestemmingswijziging, overdruk en/of beslissing komen in aanmerking.

Deze voorwaarden zijn vrij uniform in de EU en vrij algemeen aanvaard (cf. basis voor uitwerking van beheersovereenkomsten)".

Eén en ander zou duidelijker tot uiting moeten worden gebracht in het ontwerp.

Artikel 4

1. Artikel 4, § 1, van het ontwerp poneert het recht op gebruikerscompensatie. In de inleidende zin wordt gesteld dat dit recht ontstaat "op het ogenblik van de inwerkingtreding van de bestemmingswijziging", terwijl het niet enkel de bedoeling is om dit recht in geval van bepaalde bestemmingswijzigingen toe te kennen, doch ook bij het vaststellen van bepaalde overdrukken. De redactie van voormelde inleidende volzin zal dus ook aan die laatste hypothese moeten worden aangepast.

2. In artikel 4, § 3, van het ontwerp wordt verwezen naar het "decreet ruimtelijke ordening". Ter wille van de duidelijkheid van de regelgeving dienen wetteksten duidelijk te worden geïdentificeerd, d.w.z. met aanduiding van de datum waarop ze zijn tot stand gekomen en met vermelding van hun volledig en correct opschrift. In de betrokken bepaling dient dan ook gerefereerd te worden aan

.../...

"artikel 19, § 2, tweede, derde en vierde lid, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening".

3. Dat een gebruikerscompensatie niet kan worden aangevraagd "door het Vlaamse Gewest en de diensten, instellingen, besturen (...), vermeld in artikel 19, § 2, tweede, derde en vierde lid," van het decreet van 18 mei 1999, volgt reeds uit het vereiste dat het om een gebruiker moet gaan die als landbouwer is geïdentificeerd (artikel 3, 1/). Vraag is dan ook of artikel 4, § 3, als zodanig moet worden behouden in het ontwerp.

Artikel 7

Alhoewel de stellers aangeven dat de ontworpen regeling residuaal is, wordt toch de mogelijkheid geopend voor gebruikers die menen dat zij op basis van een andere regeling geen afdoende vergoeding hebben bekomen, om op basis van de voorliggende regeling een aanvullende vergoeding te krijgen. Vraag is of dit werkelijk de bedoeling is.

Artikel 9

Aan de gemachtigde is de vraag voorgelegd waarom volgens artikel 9 van het ontwerp de compensaties voor gebruikersschade maar kunnen worden toegestaan naar aanleiding van plannen of beslissingen "die vanaf 1 januari 2008 definitief zijn vastgesteld of aangenomen". De gemachtigde antwoordde wat volgt:

"Omwille van het gelijkheidsbeginsel wordt de kapitaalschade (voor eigenaars) en de gebruikerscompensatie (voor gebruikers) van kracht vanaf hetzelfde moment. In het voorontwerp van decreet 'betreffende het grond- en pandenbeleid' is de datum van 1 januari 2008 opgenomen en derhalve ook in het voorontwerp van decreet op de gebruikerscompensatie".

Gelet op het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel zal ook voor de keuze van het tijdstip waarop de compensatieregeling toepassing kan krijgen een deugdelijke verantwoording dienen te bestaan. Door het bepalen van 1 januari 2008 als uitgangspunt voor de regeling wordt immers een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, lijdens van gebruikersschade die geen compensatie kunnen krijgen en, anderzijds, lijdens

.../...

van gebruikersschade die wel gecompenseerd kunnen worden. Met name zal moeten kunnen worden verantwoord waarom precies tot 1 januari 2008 wordt teruggegaan.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME