

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.664/1
VAN 8 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 december 2008 door de Vlaamse minister van Fiananciën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een amendement van de Vlaamse Regering bij het ontwerp van decreet "betreffende het grond- en pandenbeleid", heeft het volgende advies gegeven:

1. Het om advies voorgelegde amendement strekt ertoe een overgangsbepaling op het vlak van de sociale lasten en de lasten inzake een bescheiden woonaanbod (hierna ook: "sociale last") toe te voegen aan het ontwerp van decreet betreffende het grond- en pandenbeleid ⁽¹⁾. Hiertoe wordt een artikel 7.3.11/1 ingevoegd.

1.1. Artikel 7.3.11 van het ontwerp van decreet grond- en pandenbeleid luidt:

"De bij dit decreet bepaalde verplichtingen om sociale lasten en lasten inzake de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod te verbinden aan specifieke stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen, gelden ten aanzien van alle betrokken vergunningsaanvragen die vanaf de inwerkingtreding van dit decreet in eerste administratieve aanleg worden ingediend. De datum van indiening is de datum waarop de aanvraag regelmatig bij het vergunningverlenende bestuursorgaan wordt betekend. De herindiening van een eerder niet ontvankelijk en/of niet volledig verklaard dossier wordt beschouwd als een nieuwe aanvraag.

Ten aanzien van aanvragen voor verkavelingswijzigingen die vanaf de inwerkingtreding van dit decreet in eerste administratieve aanleg worden ingediend, geldt het eerste lid enkel indien de verkavelingswijziging leidt tot een uitbreiding van het project, wat betreft het aantal loten en/of de grondoppervlakte, die voor gevolg heeft dat het nog niet bebouwde, verkochte, verhuurde of aan een erfpacht of opstalrecht onderworpen gedeelte van de verkaveling aan de voorwaarden, vermeld in artikel 4.1.8, eerste lid, voldoet. De omvang van de sociale last wordt berekend op basis van dat nog niet bebouwde, verkochte, verhuurde of aan een erfpacht of opstalrecht onderworpen gedeelte".

1.2. De voorgestelde nieuwe overgangsbepaling luidt:

"Art. 7.3.11/1. Bij het opleggen van een sociale last of een last met het oog op de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod wordt geen rekening gehouden met gronden waarbij voldaan is aan alle volgende voorwaarden:

- 1 / de onderhandse akte betreffende de aankoop van de gronden heeft vaste datum gekregen in de periode vanaf 1 januari 2003 tot en met 31 december 2007;
- 2/ de gronden zijn op het ogenblik van de ondertekening van de onderhandse akte gelegen in woongebied;
- 3/ uiterlijk op 31 december 2007 heeft een financiële transactie tussen koper en verkoper plaatsgevonden, inzonderheid de betaling van een voorschot.

⁽¹⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2008-09, nr. 2012/1, 551 e.v.

Indien het gaat om een aankoop onder opschortende voorwaarde geldt naast de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, de bijkomende eis dat de termijn tussen de ondertekening van de akte en de uiterste realisatiedatum van de voorwaarde ten hoogste twee jaar bedraagt.

De bewijslast rust op de aanvrager van de stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning".

2. Het voorgelegde amendement bepaalt dat er geen sociale last zal worden opgelegd voor gronden waarvan de aankoop is gerealiseerd en vaste datum heeft gekregen in de periode van 1 januari 2003 tot 31 december 2007. Dit betekent dat, volgens de nieuwe regeling, zowel op de gronden aangekocht vóór 1 januari 2003 als op de gronden aangekocht na 31 december 2007, waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, de verplichtingen bedoeld in artikel 7.3.11 zullen gelden.

Die sociale lasten en lasten inzake de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod worden verbonden aan specifieke stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen, ten aanzien van aanvragen die na de inwerkingtreding van het nieuwe decreet "in eerste administratieve aanleg" worden ingediend. De ontworpen overgangsbepaling houdt dus geen terugwerkende kracht in.

3. Gronden die op hetzelfde tijdstip zijn aangekocht, zullen derhalve aan een verschillend regime onderworpen worden naargelang van het tijdstip van de aanvraag van de vergunning (vóór of na de inwerkingtreding van het nieuwe decreet). Gronden die tussen 1 januari 2003 en 31 december 2007 werden aangekocht, zullen dan weer, in tegenstelling tot gronden aangekocht vóór 1 januari 2003 of na 31 december 2007, niet aan de sociale last worden onderworpen.

De vraag die bij dit alles rijst, is of de ontworpen overgangsregeling in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, die elke discriminatie verbieden.

3.1. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen - in dit geval de eigenaars van de betrokken gronden - wordt ingesteld, evenwel voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Het bestaan van dergelijke

.../...

verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdende 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 geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

3.2. Het doel van de maatregel die het voorwerp is van het amendement, is de personen die het zwaarst getroffen worden door de nieuwe verplichtingen en die het opleggen ervan niet konden voorzien of niet hoefden te voorzien bij de aankoop van de gronden, ervan vrij te stellen. Een dergelijke doelstelling is op zich legitiem ⁽²⁾ en is ingegeven door de wil om deze categorie van personen vrij te stellen van de gevolgen van de eigendomsbeperking ⁽³⁾.

3.3. Vervolgens dient de vraag te worden gesteld of de gehanteerde criteria van onderscheid om te bepalen wie van de vrijstelling kan genieten, pertinent zijn, op een objectief criterium berusten en redelijk te verantwoorden zijn. Er dient dus nagegaan te worden of de gehanteerde tijdsriteria voldoende objectief, pertinent en redelijk te verantwoorden zijn, om de zwaarst getroffen en te onderscheiden van de andere eigenaars.

3.3.1. In de toelichting bij het amendement wordt het tijds criterium als volgt verantwoord.

Ten eerste, "(kan) de datum van 1 januari 2003 (...) worden verantwoord vanuit het feit dat de minderopbrengst ten gevolge van de creatie van sociale i.p.v. private woonegelegenheden (blijkens de VRIND-indicatoren) volledig gecompenseerd wordt door de stijgende grondprijzen, zodra de betrokken grond is aangekocht in 2002 of eerder. Daarenboven is het in rede niet aannemelijk dat gronden die méér dan zes jaar geleden

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld: Grondwettelijk Hof, nr. 35/95, 25 april 1995, B.11. In dat arrest stelt het Hof dat het niet onredelijk is dat de decreetgever ermee rekening houdt dat degenen die reeds aan grindwinning deden of die een recht van eigendom of van ontginning hadden verworven op gronden die in een grindwinningsgebied zijn gelegen, zwaarder, zij het in verschillende mate, door de noodzakelijk geachte maatregel konden worden getroffen, en daarom voor hen in een overgangstelsel van planmatige en geleidelijke afbouw voorziet.

⁽³⁾ Zie het advies 44.839/1 van 25 september 2008 over het voorontwerp van decreet "betreffende het grond- en pandenbeleid", voor de vraag of de sociale last verenigbaar is met het recht op eigendom (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2008-09, nr. 2012/1, 522 e.v.).

zijn verworven, en vervolgens nog steeds geen voorwerp uitmaken van enige ontwikkeling, daadwerkelijk wezenlijk zijn voor het productie- of investeringsschema".

Ten tweede, wordt de datum van 1 januari 2008 verantwoord "vanuit het feit dat vanaf januari 2008 overheidscommunicatie is geschied omtrent het politieke afsprakenkader omtrent het ontwerpdecreet".

3.3.2.1. Voor zover de verantwoording betrekking heeft op de gronden aangekocht vóór 1 januari 2003, kan worden aangenomen dat de grondeigenaars die nog geen verkavelingsvergunning hebben ingediend in principe gecompenseerd worden door de stijgende grondprijzen.

3.3.2.2. Voor zover de verantwoording betrekking heeft op gronden die verkocht worden na 1 januari 2008, is het onderscheid gebaseerd op de vooronderstelling dat de kopers vanaf die datum behoorden te weten dat de sociale last zou worden opgelegd en welke daartoe de voorwaarden zouden zijn. De toelichting verwijst naar het feit dat er vanaf de gehanteerde datum door de overheid voldoende duidelijk is gecommuniceerd over de nieuwe regeling.

Daargelaten de vraag of de overheidscommunicatie over politieke afspraken in verband met de voorgenomen regeling in dit geval in aanmerking zou kunnen worden genomen als grond voor een verschillende behandeling, moet worden vastgesteld dat de pertinentie van het gehanteerde onderscheid betwistbaar is.

Dateert de aankoop van de grond van vóór 1 januari 2008 - doch van na 31 december 2002 - dan geniet de eigenaar van de overgangsregeling: aan de verkavelingsvergunning, respectievelijk stedenbouwkundige vergunning, wordt geen sociale last verbonden. Dateert de aankoop van na 31 december 2007, dan geniet de eigenaar niet van de overgangsregeling: dient hij na het in werking treden van de nieuwe regeling een aanvraag voor een vergunning in, dan wordt aan de verkavelingsvergunning, respectievelijk stedenbouwkundige vergunning wel de last verbonden. Terwijl de eerste categorie van aanvragers van een vergunning automatisch wordt vrijgesteld, is dat voor de tweede categorie van aanvragers niet het geval. Tenzij de aanvraag is ingediend vóór

het in werking treden van de nieuwe regeling ⁽⁴⁾, kunnen deze eigenaars de sociale last niet meer vermijden.

Ook de eigenaars die de grond hebben aangekocht tussen 1 januari 2003 en 31 december 2007 zouden aan de last kunnen ontsnappen door vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling een vergunning aan te vragen. Toch wordt voor die categorie voorzien in een lineaire vrijstelling, zodat zij ervan vrijgesteld zijn ook als zij nog geen vergunning hebben aangevraagd. De eigenaars die de grond hebben aangekocht na 31 december 2007, lijken wezenlijk in dezelfde situatie te verkeren: zij kunnen aan de last ontsnappen door vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling een vergunning aan te vragen. Waarom ook zij niet van de volledige vrijstelling zullen kunnen genieten, wordt in het amendement niet verantwoord.

In het licht van het voorgaande lijkt dat onderscheid daarom niet pertinent, zodat het amendement, zoals het wordt verantwoord, in strijd moet worden geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Tenzij een deugdelijke verantwoording voorhanden is om de eigenaars die de grond voor of na 31 december 2007 hebben aangekocht, anders te behandelen, zal het amendement in dit opzicht moeten worden herzien.

⁽⁴⁾ Alvast over het precieze tijdstip van inwerkingtreding is er nog steeds geen duidelijkheid. Op grond van artikel 7.5.1 van het ontwerp zoals het in het Vlaams Parlement is ingediend, gaat de nieuwe regeling in op 1 maart 2009 (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2008-09, nr. 2012/1, 612). Aanvankelijk was het de bedoeling van de Vlaamse Regering om het decreet op 1 januari 2009 in werking te laten treden (cf. artikel 7.5.1 van het voorontwerp van decreet dat op 1 juli 2008 voor advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is voorgelegd).

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME