



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 62.053/1
van 3 oktober 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering
van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017’

Op 10 augustus 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 3 oktober 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 september 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 oktober 2017.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in de eerste plaats toe uitvoering te geven aan het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017. Die uitvoering betreft voornamelijk de volgende bepalingen van dat decreet:

- artikel 2, 1°, c), over de betekeniswijzen die worden toegelaten als beveiligde zending (artikelen 1 en 21, tweede lid, van het ontwerp);
- artikel 8, vierde lid, over de manier waarop de machtiging tot onteigening wordt aangevraagd en verleend (artikelen 2 tot 5 van het ontwerp);
- artikel 16, tweede lid, over de vorm en de inhoud van de onderhandelingsplicht en het schriftelijk aanbod (artikelen 6 en 7 van het ontwerp);
- de artikelen 17, tweede lid, 20, derde lid, en 21, § 3, tweede lid, over de aankondiging, de bekendmaking en de organisatie van het openbaar onderzoek (artikelen 11 tot 13 en 21 van het ontwerp);
- artikel 27, over de inhoud van het gestaafde verzoek tot zelfrealisatie en over de modaliteiten waaraan voldaan dient te worden in het kader van de noodzakelijke zekerheidsstellingen (artikelen 14 tot 20 van het ontwerp);
- artikel 30, tweede lid, over de bekendmaking van het definitieve onteigeningsbesluit (artikelen 21 en 22 van het ontwerp);
- artikel 53, vierde lid, over de consignatie en de deconsignatie van de provisionele vergoeding (artikelen 23 en 24 van het ontwerp);
- artikel 58, § 2, vijfde lid, over de consignatie, de sanctie in geval van laattijdige consignatie en de deconsignatie van de definitieve vergoeding (artikelen 25 tot 27 van het ontwerp).

2.2. Voorts bevat het ontwerp ook een aantal wijzigingsbepalingen waarbij verschillende besluiten van de Vlaamse Regering op technisch en terminologisch vlak worden aangepast aan de nieuwe Vlaamse regelgeving inzake onteigening. Die aanpassingen behelzen:

- de vervanging van artikel 3, § 1, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juli 1997 ‘tot uitvoering van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten’ (artikel 28 van het ontwerp);

- een wijziging van artikel 19, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 ‘tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode’ (artikel 29 van het ontwerp);
- wijzigingen van de artikelen 3, eerste lid, 4°, en 7, § 1, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘tot vaststelling van de regels voor het verlenen van de voorafgaande vergunning voor sommige woonzorgvoorzieningen’ (artikelen 30 en 31 van het ontwerp);
- de opheffing van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 ‘tot uitvoering van de onteigening ten algemene nutte, het recht van voorkoop, de aankoopplicht, de vergoedingsplicht en de afbakening van overstromingsgebieden van titel I van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003’ (artikel 32 van het ontwerp);
- een wijziging van artikel 18, derde lid, van het Financieringsbesluit van 21 december 2012 (artikel 33 van het ontwerp);
- wijzigingen van de artikelen 4, 19, 2°, en 54 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (artikelen 34 tot 36 van het ontwerp);
- de opheffing van artikel 13, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ (artikel 37 van het ontwerp).

2.3. Tot slot wordt nog voorzien in de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 ‘inzake onteigeningen ten algemene nutte ten behoeve van de gemeenten, de provincies, de autonome gemeentebedrijven, de autonome provinciebedrijven, de OCMW’s, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen’ en van de daarop betrekking hebbende omzendbrief BB 2011/5 van dezelfde datum (artikel 38 van het ontwerp).

2.4. De datum van inwerkingtreding van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 en van het ontworpen besluit wordt vastgesteld op 1 november 2017, behalve voor de bepalingen van dat laatste die betrekking hebben op het digitale platform, waarvoor een lid van de Vlaamse Regering ertoe wordt gemachtigd om de inwerkingtredingsdatum te bepalen (artikel 39 van het ontwerp).

3.1. Onder voorbehoud van de hierna volgende opmerking, wordt voor de hoofdstukken 1 tot 8 van het ontwerp rechtsgrond geboden door de voormelde bepalingen van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 die met het ontwerp worden uitgevoerd (zie randnr. 2.1).

3.2. De artikelen 8 en 9 van het ontwerp houden verband met de artikelen 15 en 16 van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017. Voor die artikelen van het ontwerp is er geen uitdrukkelijke decretale machtiging aan de Vlaamse Regering voorhanden, maar kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse

Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met de voornoemde decreetsbepalingen.

3.3. De wijzigingsbepalingen in hoofdstuk 9 van het ontwerp vinden achtereenvolgens rechtsgrond in:

- artikel 3, § 4, van het decreet van 19 april 1995 ‘houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten’ (afdeling 1);
- de artikelen 94, eerste lid,¹ en 95, § 1, vierde lid, 3°, en vijfde lid, van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (afdeling 2);
- artikel 59, eerste lid, van het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009 (afdeling 3);
- artikel 11 van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’, zoals gewijzigd bij artikel 94 van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017, gelezen in samenhang met de artikelen 6, 1°, 8, eerste lid, en 9, eerste lid, van dat decreet en met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (afdeling 4);
- artikel 65, vierde lid, van de Vlaamse Wooncode (afdeling 5);
- de artikelen 10, zesde lid, 17, inleidende zin, 1° tot en met 4°, 6° en 7°, 19, 20, derde en vierde lid, 39, § 4, 40, §§ 3 en 5, vierde lid, 41, zevende lid, 42, § 5, 43, vierde lid, en 45 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (afdeling 6);
- de artikelen 6, 1°, 8 en 9 van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (afdeling 7).

3.4. Laatstgenoemde bepalingen vormen eveneens de rechtsgrond voor de opheffingsbepalingen in artikel 38 van het ontwerp.

3.5. Artikel 125 van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 vormt de rechtsgrond voor de vaststelling van de datum van inwerkingtreding van dat decreet bij artikel 39, eerste lid, 1°, van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

4. De Vlaamse Regering heeft op 16 juni 2017 haar principiële goedkeuring gehecht aan het ontwerp en tegelijk opdracht gegeven aan de minister-president om het advies te vragen van zes strategische adviesraden, hem gemachtigd te beoordelen of de verkregen adviezen aanleiding kunnen geven tot aanpassing van het principiële goedgekeurde ontwerp en hem gelast het advies in te winnen van de Raad van State op voorwaarde dat de adviezen van de bedoelde adviesraden geen aanleiding geven tot wijziging van die tekst.

¹ In samenhang gelezen met artikel 93, § 1, eerste en derde lid, van de Vlaamse Wooncode.

Volgens de gemachtigde is de minister-president van oordeel dat de opmerkingen in de adviezen van de strategische adviesraden geen aanleiding geven tot wijziging van het ontwerp. Mocht de Vlaamse Regering naar aanleiding van de definitieve goedkeuring van het te nemen besluit van oordeel zijn dat er ten gevolge van de voornoemde adviezen wel degelijk wijzigingen dienen te worden aangebracht aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

5. Bij het ontwerp, zoals het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, is een “nota aan de Vlaamse Regering” gevoegd, waarin toelichting wordt gegeven bij de inhoud van de ontworpen regeling. Gelet op het feit dat die regeling kan worden beschouwd als de basisuitvoering van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017, verdient het aanbeveling de voormelde nota om te werken tot een verslag aan de Vlaamse Regering, dat samen met het advies van de Raad van State over het ontwerp van besluit en het besluit zelf in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Dit zou een goed begrip van de draagwijdte van het te nemen besluit en inzonderheid van de verhouding ervan tot het ermee uit te voeren basisdecreet ten goede komen.

Aanhef

6. De verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen voor het ontwerp dienen te worden aangepast overeenkomstig hetgeen hiervoor met betrekking tot de rechtsgrond is opgemerkt (zie de opmerkingen 3.1 tot 3.5).

7. Voorts dient in de aanhef een lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar het akkoord dat de Vlaamse minister die bevoegd is voor de begroting heeft verleend op 16 juni 2017, en dient de verwijzing naar de door de strategische adviesraden uitgebrachte adviezen nog te worden aangevuld. Wat dit laatste betreft, dient dan tevens te worden vermeld dat de Minaraad heeft beslist om de adviesaanvraag niet te behandelen.

Artikel 6

8. In artikel 6, eerste lid, 1°, van het ontwerp schrijve men “de eigenaar van het te onteigenen onroerend goed of de houder van het met toepassing van artikel 4 van het voormelde decreet te onteigenen zakelijk recht” (niet: “de eigenaar van het te onteigenen onroerend goed of de houder van het te onteigenen zakelijk recht dat met toepassing van artikel 4 van voormelde decreet zou worden onteigend”).

9. In artikel 6, eerste lid, 2°, van het ontwerp kan ter wille van de duidelijkheid beter worden geschreven “de vergoeding om het te onteigenen onroerend goed of zakelijk recht minnelijk te verwerven” (niet: “de vergoeding”).²

Artikel 7

10. Artikel 16, eerste lid, van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 verplicht een onteigenende instantie ertoe aan wie zij wenst te onteigenen een schriftelijk aanbod te doen dat objectief en gemotiveerd is.

Artikel 7, § 2, van het ontwerp bepaalt dat in het schriftelijk aanbod melding wordt gemaakt van het bedrag van de aangeboden vergoeding en van haar samenstellende onderdelen. Artikel 7, § 3, 2°, van het ontwerp bepaalt dat de onteigenende instantie aantoont dat ze de samenstelling ervan heeft toegelicht als de eigenaar van een te onteigenen onroerend goed of een houder van een met toepassing van artikel 4 van voormeld decreet te onteigenen zakelijk recht daarom heeft verzocht.

Gevraagd naar de wijze waarop de voornoemde ontworpen bepalingen zich verhouden tot artikel 16, eerste lid, van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Art. 16 van het decreet geeft aan dat het schriftelijk aanbod ‘gemotiveerd’ moet zijn. Art. 7, §2 van het besluit detailleert verder, nl. ‘Het schriftelijk aanbod bevat het bedrag van de aangeboden vergoeding en van haar relevante onderdelen.’ Maar dit doet uiteraard geen afbreuk aan het decreet dat de motivering vooropstelt. Hier wordt in artikel 7 § 1 uitdrukkelijk naar verwezen.”

Uit dit antwoord kan worden afgeleid dat aan de voornoemde ontworpen bepalingen geenszins de bedoeling voorligt om afbreuk te doen aan de motiveringsplicht opgelegd door artikel 16, eerste lid, van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017. De “toelichting” waarvan sprake in artikel 7, § 3, 2°, van het ontwerp, die immers enkel op verzoek van de te onteigenen persoon wordt verstrekt, kan dan ook geenszins worden beschouwd als de decretaal opgelegde “motivering”, waartoe de onteigenende instantie uit eigen beweging is gehouden. Het verdient aanbeveling om het onderscheid tussen de motivering en de toelichting beter tot uitdrukking te brengen in de voornoemde ontworpen bepalingen.

Artikelen 8 en 9

11. Voor zover gevolg wordt gegeven aan opmerking 9, schrijve men in de inleidende zin van artikel 8 en in artikel 9, eerste lid, van het ontwerp “de vergoeding, vermeld in artikel 6, eerste lid, 2°,” (niet: “de vergoeding”).

² Zie artikel 15, *in fine*, van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017.

12. In artikel 8, 2°, van het ontwerp schrijve men, gelet op het bepaalde in artikel 8, 1°, “de houder van een ander zakelijk recht of van een persoonlijk recht” (niet: “de houder van een zakelijk of persoonlijk recht”).

Artikel 11

13. De redactie van artikel 11, 1° tot 4°, van het ontwerp kan worden verbeterd als volgt:

“1° de aanplakking van een affiche op de plaats waar het te onteigenen onroerend goed of het goed waarop het te onteigenen zakelijk recht rust, is gelegen, conform artikel 12;

2° de bekendmaking, conform artikel 13, op de website van:

a) de gemeente waar het te onteigenen onroerend goed of het goed waarop het te onteigenen zakelijk recht rust, is gelegen;

b) de onteigenende instantie;

3° de bekendmaking op het digitaal uitwisselingsplatform voor onteigeningen, vermeld in artikel 21 en conform artikel 13;

4° een individuele kennisgeving, conform artikel 18 van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017;”.

Opschrift hoofdstuk 4, afdeling 3

14. Gelet op de inhoud van artikel 13 van het ontwerp, schrijve men als opschrift van hoofdstuk 4, afdeling 3, van het ontwerp: “Publicatie op de website en op het digitaal uitwisselingsplatform voor onteigeningen”.

Artikel 13

15. In artikel 13, eerste lid, van het ontwerp schrijve men “de gemeente waar het te onteigenen onroerend goed of het goed waarop het te onteigenen zakelijk recht rust, is gelegen” (niet: “de gemeente waarbinnen het te onteigenen goed of de te onteigenen goederen of zakelijke rechten in geval van toepassing van artikel 4 van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 gelegen zijn”).

Artikel 15

16. Het verdient aanbeveling om de redactie van artikel 15, tweede lid, van het ontwerp te verbeteren als volgt: “Als de verzoeker zelf niet beschikt over een voldoende financiële en economische draagkracht als vermeld in artikel 16 en 17, of over een technische of beroepsbekwaamheid om tot zelfrealisatie over te gaan als vermeld in artikel 18 en 19, (...)”.

Artikel 17

17. De gemachtigde heeft verklaard dat met artikel 17 van het ontwerp wordt beoogd om aan de zelfrealisator “alle contractuele vrijheid” te bieden in het kader van de noodzakelijke zekerheidsstellingen voor de zelfrealisatie. In dat geval redigere men de inleidende zin van dat artikel beter als volgt:

“Een financiële zekerheidsstelling voor de verzoeker of de door de verzoeker aangestelde persoon tot uitvoering van de zelfrealisatie, met toepassing van artikel 26 van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017, kan een van de volgende vormen aannemen:”.

18. Aan het begin van artikel 17, 4°, van het ontwerp schrijve men “andere contractsvormen” (niet: “andere contractuele documenten”) of “andere vormen van financiële zekerheden”.

19. Artikel 17 van het ontwerp heeft uitsluitend betrekking op zekerheidsstellingen van financiële aard, hoewel in artikel 26 van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 ook wordt melding gemaakt van “andere vormen van zekerheidsstellingen”. Vraag is of ter uitvoering van artikel 27 van dat decreet niet eveneens in een regeling moet worden voorzien voor deze andere vormen van zekerheidsstellingen.

Artikel 18

20. Aan het begin van artikel 18, tweede lid, van het ontwerp schrijve men: “De onteigenende instantie” (niet: “onteigende instantie”).

Artikel 19

21. In artikel 19, tweede lid, van het ontwerp schrijve men “het gestaafde verzoek tot zelfrealisatie” (niet: “hun gestaafde verzoek tot zelfrealisatie”).

Artikel 20

22. Voor zover het voor de beoogde duidelijkheid van de regelgeving niet kan volstaan te verwijzen naar de “geldende wetgeving”, schrijve men in artikel 20, eerste lid, van het ontwerp “met de geldende wetgeving, onder meer met de toepasselijke bestemmings-, verkavelings- en inrichtingsvoorschriften, en met de projectnota”.

Artikel 22

23. Men schrijve in artikel 22 van het ontwerp “de websites, vermeld in artikel 11, 2°, en het digitaal uitwisselingsplatform, vermeld in artikel 11, 3°, en artikel 21,”.

Hoofdstuk 8

24. In hoofdstuk 8 van het ontwerp en inzonderheid de artikelen 23, derde lid, 25, eerste en derde lid, en 26 ervan, wordt op het vlak van de deconsignatie van de provisionele en definitieve vergoeding, en op het vlak van de schorsing van het gebruik van het onteigende onroerend goed of zakelijk recht bij gebrek aan consignatie, uitsluitend voor “de onteigende” voorzien in een initiatiefrecht.

De betrokken bepalingen van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 doen er van blijken dat de te consignerende vergoedingen toekomen “aan de onteigende en desgevallend aan de tussenkommende partij”.³ Vraag is dan ook of niet eveneens in hoofde van de tussenkommende partij(en) in een initiatiefrecht in voornoemde zin moet worden voorzien.

25. In het derde lid van de artikelen 23 en 25 van het ontwerp schrijve men “het gestorte bedrag (...) over te maken” (niet: “te overhandigen”).

Artikel 33

26. De gemachtigde heeft verklaard dat artikel 33 uit het ontwerp zal worden weggelaten. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft dit artikel dan ook niet onderzocht. Indien dit artikel evenwel alsnog in het te nemen besluit zou worden behouden, dient het ontwerp, wat dit artikel betreft, opnieuw om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

³ Zie bijvoorbeeld artikel 52, § 1, eerste lid, van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017.

Artikel 34

27. De redactie van artikel 34 van het ontwerp dient zo te worden aangepast dat de zinsnede “, het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017” wordt ingevoegd tussen de zinsnede “het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning”⁴ en de woorden “en dit besluit”.

Artikel 35

28. In artikel 35 van het ontwerp dient de zinsnede “gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2017 en” te worden weggelaten. Die wijziging is immers niet meer geldig ingevolge de vervanging bij het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2017.

Artikel 40

29. In artikel 40 van het ontwerp dient te worden gespecificeerd welke de ministers zijn die worden belast met de uitvoering van het te nemen besluit. Het betreft enkel de leden van de Vlaamse Regering die bevoegd zijn om op te treden in de bij dat besluit geregelde aangelegenheid. Zij moeten worden aangewezen op een abstracte wijze, met een omschrijving van hun bevoegdheid die relevant is voor de te regelen aangelegenheid.⁵

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁴ In dat besluit ingevoegd bij artikel 111, 2°, van het wijzigende besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2017.

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen nrs. 166 en 167, alsook formule F 4-7-2, in limine, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be); Omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 betreffende de wetgevingstechniek, aanwijzingen 246 en 247, inzonderheid 2°.