



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.730/1/V
van 14 augustus 2020

over

een voorstel van decreet ‘tot invoering van een vooraf bepaalde
minnelijke onderhandelingstermijn in het Vlaams
Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017’

Op 3 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd tot 19 augustus 2020,^(*) een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘tot invoering van een vooraf bepaalde minnelijke onderhandelingstermijn in het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017’.

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 11 augustus 2020. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Pierre BARRA, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 augustus 2020.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET DECREETSVOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet beoogt het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017² te wijzigen.

Het voorstel strekt ertoe om het begrip “minnelijke onderhandelingstermijn” te definiëren (artikel 2 van het voorstel), de onteigenende instantie te verplichten om op straffe van nietigheid de minnelijke onderhandelingstermijn te vermelden in een voorlopig onteigeningsbesluit (artikel 3 van het voorstel) en de kennisgeving en de gevolgen van de vooraf vastgestelde minnelijke onderhandelingstermijn nader te regelen (artikel 4 van het voorstel).

ALGEMENE OPMERKING

3. Blijkens de toelichting willen de indieners met hun voorstel “zo goed mogelijk tegemoetgekomen aan de [hiernavolgende] intenties die in het Vlaamse regeerakkoord zijn vermeld”:

“[D]e procedures inzake grondverwerving en onteigening worden verbeterd om er onder meer voor te zorgen dat er sneller knopen worden doorgemaakt. Te vaak komen broodnodige investeringen in verkeersveiligheid en fietsinfrastructuur immers niet tot realisatie wegens aanslepende procedures of door te trage grondverwerving. [...] Ook wordt een einddatum inzake onderhandelingen over grondverwervingen bepaald zodat sneller kan overgegaan worden tot gerechtelijke onteigening.”³

In hun toelichting vervolgen de indieners dat zij “de bedoeling hebben om de onteigeningsprojecten te faciliteren”, dat “de minnelijke onderhandelingstermijn in hoofdzaak een signaal-functie heeft” en dat zij beogen “onnodige vertraging” te vermijden.⁴

4. Op grond van het huidige artikel 15 van het decreet van 24 februari 2017 volstaat het dat de onteigenende overheid “een aantoonbare poging” onderneemt om via onderhandelingen het te onteigenen onroerend goed of zakelijk recht minnelijk te verwerven. Artikel 16 van het decreet van 24 februari 2017 – dat niet door het voorstel wordt gewijzigd –

¹ Aangezien het om een voorstel van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Dit is de citeertitel bepaald in artikel 123 van het decreet van 24 februari 2017 ‘betreffende onteigening voor het algemeen nut’.

³ *Parl.St.* Vl. Parl. 2019-20, nr. 401/1, 2.

⁴ *Ibidem.*

legt een minimale termijn van vier weken op na het doen van een aanbod tot verwerving. Krachtens artikel 46, § 4, 1°, van het decreet van 24 februari 2017 – dat evenmin door het voorstel wordt gewijzigd – vermeldt de dagvaarding bij de vrederechter op straffe van nietigheid het bedrag van het laatstgenoemde aanbod.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het decreet van 24 februari 2017 is geworden wordt gesteld dat er een onderhandelingsplicht bestaat waarbij “de onteigenende instantie, op vraag van de burger, de samenstelling van haar aanbod en de onderscheiden posten waarop haar aanbod betrekking heeft, nader moet kunnen duiden”, zodat uiteindelijk “de rechter in staat [wordt gesteld] om het aangeboden bod op zijn objectiviteit en redelijkheid te (...) beoordelen”.⁵

De memorie van toelichting voegt er het volgende aan toe:

“Hoe de onderhandelingen verder moeten plaatsvinden, dient niet decretaal te worden geregeld. Een al te formele regeling leidt immers tot een inperking van de onderhandelingsvrijheid en is niet wenselijk.

De onderhandelingen moeten vanzelfsprekend ernstig worden gevoerd.

De onteigenende instantie of haar gemachtigden moeten minstens met de te onteigenen persoon rond de tafel hebben gezeten of aantoonbare pogingen daartoe hebben genomen. Tijdens dit overleg worden de elementen van het schattingsverslag toegelicht. Het verdere verloop van de onderhandelingen hangt steeds af van de concrete situatie, die telkens verschillend kan zijn.”⁶

5. Het voor advies voorgelegde voorstel bevat een vrij gedetailleerde en relatief complexe decretale regeling. Het stelt immers een principiële verplichting in tot het voortzetten van de onderhandelingen zolang de vooraf bepaalde termijn niet is verstreken, het omschrijft de omstandigheden waarin van die termijn kan worden afgeweken en het machtigt de Vlaamse Regering om die omstandigheden nader te bepalen. De vraag rijst of het voorstel aldus niet neerkomt op een nadere regeling van de onderhandelingen die destijds – bij het aannemen van het decreet van 24 februari 2017 – onwenselijk werd geacht. Uiteraard kan de decreetgever ter zake tot andere inzichten komen, maar bovendien lijkt niet met zekerheid te kunnen worden gezegd dat de voorgestelde regeling de door de indieners beoogde effecten van het versnellen en het “faciliteren” van onteigeningen zal hebben.

Opschrift

6. Het is aangewezen het opschrift als volgt te redigeren:

“voorstel van decreet tot wijziging van de artikelen 2, 10 en 15 van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017, wat de invoering van een minnelijke onderhandelingstermijn betreft”.

⁵ *Parl.St.* Vl. Parl. 2016-17, nr. 991/1, 47.

⁶ *Ibidem.*

Artikel 1

7. Aangezien het decreet van 24 februari 2017 zowel een gemeenschaps- als een gewestaangelegenheid regelt, is het aangewezen om artikel 1 in die zin aan te passen.

Artikel 2

8. Zoals de gemachtigde heeft bevestigd, is het verkieselijk om de in artikel 2 voorgestelde definitie van “minnelijke onderhandelingstermijn” als volgt te laten aanvatten: “de door de onteigenende instantie geraamde termijn ...”.

Artikel 3

9. De in artikel 3 voorgestelde bepaling schrijft op straffe van nietigheid voor dat de door de onteigenende instantie geraamde minnelijke onderhandelingstermijn vermeld wordt in het voorlopig onteigeningsbesluit. Bij het bepalen van deze termijn zal de overheid zich logischerwijs in belangrijke mate laten leiden door de omvang van het onteigeningsproject. De vraag rijst of de onteigenende instantie reeds voldoende zicht heeft op die omvang op het moment van de opmaak van het voorlopig onteigeningsbesluit. Immers, het openbaar onderzoek wordt pas na deze opmaak gehouden en in het definitief onteigeningsbesluit kunnen percelen worden weggelaten als gevolg van een bezwaarschrift of een door een eigenaar ingediend verzoek tot zelfrealisatie (artikel 24, § 1, van het decreet van 24 februari 2017).

Artikel 4

10. Artikel 4 van het voorstel bevat een relatief complexe regeling (zie opmerking 5 hiervoor).

In antwoord op de vraag wat een “impliciete” afwijzing van minnelijke onderhandelingen precies inhoudt, stelde de gemachtigde:

“Het uitblijven van een reactie kan inderdaad een uiting zijn van een afwijzing van een minnelijke verwerving. Maar dit zal niet altijd het geval zijn, het uitblijven van een reactie kan bijvoorbeeld ook het gevolg zijn van een (tijdelijke) afwezigheid of ziekte van de onteigende. Enkel wanneer de onteigenende instantie overtuigd is van de afwijzing kan er worden overgegaan tot dagvaarding vóór het verstrijken van de minnelijke onderhandelingstermijn.

Zoals blijkt uit het voorliggende voorstel van decreet kan de Vlaamse Regering de omstandigheden beschrijven waaruit een afwijzing van de minnelijke verwerving blijkt.”

11. Zoals de gemachtigde heeft bevestigd, wordt de in artikel 4 voorgestelde bepaling wetgevingstechnisch beter als volgt geredigeerd:

“Art. 15. De onteigenende instantie brengt wie zij wenst te onteigenen met een beveiligde zending op de hoogte van de minnelijke onderhandelingstermijn, die aanvangt op de derde dag na de postdatum van de zending.

De onteigenende instantie onderneemt binnen de minnelijke onderhandelingstermijn een aantoonbare poging om via onderhandelingen het te onteigenen onroerend goed of zakelijk recht minnelijk te verwerven. Deze onderhandelingsplicht van de onteigenende instantie vervalt bij het verstrijken van de minnelijke onderhandelingstermijn of als diegene die zij wenst te onteigenen uitdrukkelijk of stilzwijgend het aanvatten of verder voeren van onderhandelingen heeft afgewezen. De Vlaamse Regering kan de omstandigheden waaruit die afwijzing van het aanvatten of verder voeren van onderhandelingen blijkt, nader bepalen.

Na het verval van de in het tweede lid bedoelde onderhandelingsplicht en na het verstrijken van de in artikel 16, eerste lid, bedoelde termijn kan de onteigenende instantie de dagvaarding bij de vrederechter, zoals omschreven in artikel 46, betekenen.”

Overgangsbepaling

12. Er wordt ter overweging gegeven om in het voorgestelde decreet een overgangsbepaling in te voegen, krachtens dewelke het decreet niet toepasselijk is op onteigeningsprocedures waarvoor reeds een voorlopig onteigeningsbesluit is opgemaakt.

Artikel 5

13. Om elke rechtsonzekerheid uit te sluiten schrijve men in de inwerkingtredingsbepaling: “ ... de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de bekendmaking ...”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jan CLEMENT