RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.877/1/V
van 8 september 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 5 april 2019 houdende de tegemoetkoming in de schade die aangericht is door rampen in het Vlaamse Gewest’

‡LW-AJULEBCI-GHIHHVT‡

Op 23 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege, verlengd tot 8 september 2020,(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot uitvoering van het decreet van 5 april 2019 houdende de tegemoetkoming in de schade die aangericht is door rampen in het Vlaamse Gewest'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Carlo ADAMS en Kaat LEUS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 september 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.

‡LW-AJULEBCI-GHIHHVT‡

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat, ter uitvoering van het decreet van 5 april 2019 ‘houdende de tegemoetkoming in de schade die aangericht is door rampen in het Vlaamse Gewest’, de nadere regels inzake de tegemoetkoming die de Vlaamse overheid kan uitkeren met het oog op het vergoeden van de schade die het gevolg is van rampen die zich op het grondgebied van het Vlaamse Gewest hebben voorgedaan.

In het ontwerp worden de erkenningscriteria, waaronder die van financiële en wetenschappelijke aard, en de vormvereisten voor het indienen van een erkenningsaanvraag omschreven. Voorts worden de vergoedingsprocedure en de raming van de schade geregeld. Ook de berekening van de tegemoetkoming wordt nader geregeld in het ontwerp waarbij onder meer een onderscheid wordt gemaakt tussen schade aan private goederen en schade aan openbaardomeingoederen. Een aantal bepalingen van het ontwerp heeft betrekking op het aanstellen van deskundigen en op de procedure van toekenning van een tegemoetkoming aan verzekeringsondernemingen voor rekening van hun verzekerden of aan de rechthebbenden van een verzekeringsovereenkomst en op de wijze van berekening van de bedragen en de voorwaarden van uitbetaling ervan.

Aan de ontworpen regeling wordt met terugwerkende kracht uitwerking gegeven met ingang van 1 januari 2020.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de bepalingen van het reeds genoemde decreet van 5 april 2019 die worden opgesomd in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp.

Daarenboven biedt ook artikel 53 van het decreet van 21 december 1994 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995’ rechtsgrond voor het ontwerp, meer in het bijzonder voor artikel 36 ervan. In artikel 53 van het decreet van 21 december 1994 wordt het Vlaams Fonds voor de Lastendelging opgericht en wordt de Vlaamse Regering onder meer opgedragen om lasten aan te duiden die ontstaan zijn na 31 december 1988 en die door het voornoemde fonds ten laste worden genomen.

VORMVEREISTEN

4. De ontworpen regeling bevat maatregelen die te beschouwen vallen als staatssteun in de zin van artikel 107 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU) zodat zij in beginsel met toepassing van artikel 108 VWEU moeten worden aangemeld

‡LW-AJULEBCI-GHIHHVT‡

bij de Europese Commissie. Aangezien het ontwerp mede het vergoeden van schade beoogt die het gevolg is van hevige regelval, stormwinden, ernstige droogte, uitzonderlijke vorst, hagelbuien en sneeuw- of ijsdruk, en ongunstige weersomstandigheden[1], die niet worden beoogd in artikel 50, lid 1, van verordening (EU) nr. 651/2014 van de Europese Commissie van 17 juni 2014 'waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard', valt de ontworpen regeling slechts op een partiële wijze onder de vrijstelling van verplichte aanmelding bij de Europese Commissie waarin door de voornoemde verordening wordt voorzien. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit zou derhalve, evenals de decretale regeling waaraan het uitvoering beoogt te geven, moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie.

5. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679[2], gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 ervan, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit zal bijgevolg ook nog met betrekking tot het ontworpen besluit moeten worden ingewonnen. Het gegeven dat de gemachtigde refereert aan een aantal documenten die weliswaar relevant zijn voor de problematiek van de verwerking van persoonsgegevens, maar die niet een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit kunnen vervangen, kan de voornoemde conclusie niet ongedaan maken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. In diverse bepalingen van het ontwerp wordt verwezen naar de adviezen van onder meer het Koninklijk Meteorologisch Instituut (KMI)[3] en de Koninklijke Sterrenwacht van België[4], aan de hand waarvan het Vlaams Rampenfonds de ernst van het desbetreffende natuurverschijnsel beoordeelt. Het KMI en de Koninklijke Sterrenwacht van België zijn evenwel

[1] Deze ongunstige weersomstandigheden kunnen met een natuurverschijnsel met uitzonderlijk karakter worden gelijkgesteld conform verordening (EU) 702/2014 van de Europese Commissie van 25 juni 2014 'waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard', maar deze geldt enkel voor kleine, middelgrote en micro-ondernemingen die in de primaire landbouwproductie actief zijn.

[2] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)'.

[3] Zie de artikelen 4, vijfde lid, 6, derde lid, 8, tweede lid, 9, derde lid, 10, tweede lid, 12, tweede lid, en 13, tweede lid, van het ontwerp.

[4] Zie artikel 7, § 2, van het ontwerp.

‡LW-AJULEBCI-GHIHHVT‡

federale wetenschappelijke instellingen die ressorteren onder de minister bevoegd voor het wetenschapsbeleid,[5] waaraan het Vlaamse Gewest bijgevolg geen opdrachten kan geven.

Hierover om uitleg verzocht, verklaarde de gemachtigde:

> "Om te beoordelen of de wetenschappelijke erkenningscriteria behaald werden, doet het Vlaams Rampenfonds beroep op een aantal wetenschappelijke instanties met een uitmuntende reputatie, ondermeer het Koninklijk Meteorologisch Instituut en de Koninklijke sterrenwacht van België. De samenwerking met het Koninklijk Meteorologisch Instituut en de Koninklijke sterrenwacht van België dateert al sinds het in voege treden van de federale wetgeving inzake rampenschade, met name de wet van 12 juli 1976. Het Koninklijk Meteorologisch Instituut heeft steeds haar medewerking verleend om wetenschappelijk gefundeerde adviezen te formuleren op specifieke vragen van het Rampenfonds. Zij verstrekt deze adviezen bovendien op een kosteloze manier. Op 28 juli 2014 werd deze samenwerkingovereenkomst bevestigd door het KMI (bijl. 4).
>
> Gelet op de expertise van het Koninklijk Meteorologisch Instituut in deze materie, het netwerk van pluviometers waarover zij beschikken, de accurate en snelle analyses van radarbeelden van uitzonderlijke natuurfenomenen, het opstellen van windkaarten en het opstellen van de analyserapporten maakt hen tot een excellente en onmisbare partner om op een wetenschappelijk gefundeerde en betrouwbare manier te kunnen werken.
>
> Het Vlaams Rampenfonds zal de adviezen van de wetenschappelijke instanties als bindend behandelen. Indien de adviezen elkaar tegenspreken, zal overleg worden gepleegd, zodat tot een eensluidend advies kan worden besloten.
>
> Wat natuurbranden betreft zijn de adviezen van het KMI en de brandweer niet overlappend. De brandweer dient uitsluitend advies te verlenen over het al dan niet natuurlijk karakter van de brand, terwijl het KMI zal worden gevraagd advies te verlenen over het uitzonderlijk karakter van de branden van natuurlijke oorsprong in het kader van de terugkeerperiode."

Het komt niet toe aan een gefedereerde entiteit om eenzijdig een adviesverplichting in te stellen ten aanzien van federale instellingen zoals het KMI en de Koninklijke Sterrenwacht van België. De ontworpen regeling zou op dat punt moeten worden omgevormd tot een regeling waarbij de laatstgenoemde instellingen worden verzocht om advies te geven. Daarenboven moet worden opgemerkt dat de "samenwerkingsovereenkomst" waarnaar de gemachtigde in zijn antwoord verwijst, een eenzijdige intentieverklaring tot verdere samenwerking vanwege de directeur ad interim van het KMI is en op zich niet de garantie biedt van een structurele samenwerking. In zoverre de regeling afhankelijk wordt gemaakt van de medewerking van instellingen die afhangen van een andere overheid verdient het, omwille van de rechtszekerheid, ten zeerste aanbeveling om deze samenwerking vast te leggen in een voldoende zeker juridisch instrument.

[5] Artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 'tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen'.

‡LW-AJULEBCI-GHIHHVT‡

7. In artikel 2, 1°, van het reeds genoemde decreet van 5 april 2019 wordt een “ramp” omschreven als “een natuurverschijnsel met uitzonderlijk karakter dat belangrijke schade heeft veroorzaakt en dat de Vlaamse Regering erkend heeft op basis van artikel 4, tweede lid, [van het decreet]”. Vervolgens worden in artikel 2, 2°, van het decreet, de natuurverschijnselen met uitzonderlijk karakter opgesomd. Op te merken valt dat in het ontwerp van besluit niet alle elementen zijn opgenomen die volgens de decreetgever een natuurverschijnsel met uitzonderlijk karakter kunnen uitmaken. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

> “De opsomming van de natuurverschijnselen met uitzonderlijk karakter in artikel 2, 2° van het decreet van 5 april 2019 zijn de overname van Europese definities van dergelijke natuurverschijnselen.
>
> Orkanen (tropische cyclonen) en vulkaanuitbarstingen zijn niet opgenomen in het uitvoeringsbesluit daar deze zich niet in België kunnen voordoen.
>
> Een tornado is een rukwind die voorkomt onder draaiende luchtkolommen en beperkt in ruimte en tijd. De tornado’s vallen dus onder het begrip rukwinden met een lokaal karakter, omschreven in artikel 6 van het uitvoeringsbesluit.”

In artikel 3, eerste lid, van het decreet van 5 april 2019 wordt bepaald dat materiële en zekere schade aan lichamelijke roerende of onroerende goederen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest, die het rechtstreekse gevolg is van een ramp, recht geeft op een tegemoetkoming. De decreetgever vereist bijgevolg enkel dat de schade zich moet hebben voorgedaan op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Het valt derhalve moeilijk om er op basis van het antwoord van de gemachtigde toe te besluiten dat het aan de Vlaamse Regering toekomt om er vrij over te oordelen dat bepaalde van de in het decreet opgesomde elementen, zoals vulkaanuitbarstingen, kunnen worden weggelaten. De in het ontwerp vervatte opsomming van elementen dient om die reden aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

8. In de rubriek “Rechtsgronden”, in de aanhef van het ontwerp, moet ook worden verwezen naar artikel 53 van het *sub* 3 vermelde decreet van 21 december 1994, zoals die bepaling werd gewijzigd bij de decreten van 23 december 2011, 5 juli 2013 en 7 december 2018.

9. De rubriek “Vormvereisten”, in de aanhef van het ontwerp, moet worden vervolledigd met een verwijzing naar het advies van de Raad van State.

‡LW-AJULEBCI-GHIHHVT‡

Artikel 4

10. Naar analogie van wat in diverse andere artikelen van het ontwerp het geval is[6] en zoals door de gemachtigde is bevestigd, dient in artikel 4, eerste lid, van het ontwerp, de zinsnede "wordt als ramp erkend" te worden vervangen door de zinsnede "kan als ramp erkend worden". Op die wijze wordt vermeden dat er onduidelijkheid zou ontstaan omtrent het al dan niet discretionair karakter van de beslissing in verband met de erkenning als ramp.

De redactie van artikel 9, eerste lid, van het ontwerp, moet in gelijkaardige zin worden aangepast.

Artikelen 17 en 18

11. In de artikelen 17, § 4, en 18 van het ontwerp wordt bij herhaling gerefereerd aan "de commissie", zijnde – overeenkomstig artikel 1, 1°, van het ontwerp, de gemeentelijke commissie tot vaststelling van schade aan teelten. Reeds in advies 60.318/1 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 23 november 2016 uitbracht over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 'tot uitvoering van het decreet van 3 juni 2016 betreffende de tegemoetkoming voor schade, aangericht door algemene rampen in het Vlaamse Gewest', werd met betrekking tot de voornoemde commissie – ook "gemeentelijke schattingscommissie" genoemd – het volgende opgemerkt:

> "10. In artikel 15, § 4, van het ontwerp is sprake van "de schattingscommissie", terwijl dit begrip noch in het decreet van 3 juni 2016 noch in enige andere bepaling van het ontwerp wordt gedefinieerd of gebruikt. In artikel 16, § 1, van het ontwerp wordt bepaald dat in dat artikel wordt verstaan onder 'commissie' 'de gemeentelijke commissie tot vaststelling van de schade aan teelten'.
>
> 10.1. Gevraagd om toelichting over de 'schattingscommissie' in het ontworpen artikel 15, § 4, verklaarde de gemachtigde: 'Artikel 16, § 1, van het voorliggend besluit bepaalt dat de commissie de gemeentelijke commissie betreft tot vaststelling van schade aan teelten. Er wordt voorgesteld de term 'schattingscommissie', vermeld in artikel 15, § 4, te vervangen door de term 'commissie'. Dit sluit aan bij de definitie van artikel 16, § 1. De definitie van art 16, § 1 zal worden opgenomen in hoofdstuk 1 van het besluit.' Met dit voorstel kan worden ingestemd.
>
> 10.2. Gevraagd over de samenstelling en de aanduiding van de 'gemeentelijke commissie tot vaststelling van de schade' in artikel 16 van het ontwerp verklaarde de gemachtigde: 'De richtlijnen voor het bijeenroepen, de samenstelling en de werking van de commissies tot vaststelling van schade aan teelten behoren tot de bevoegdheid van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie.'
>
> De betrokken commissie wordt bijgevolg niet door reeds bestaande decretale of reglementaire bepalingen geregeld, en evenmin door het ontwerp nader gedefinieerd, zodat zij niet op een rechtszekere wijze is aangeduid. Bovendien moet worden gewezen op het beginsel van de autonomie van de verschillende overheden, krachtens hetwelk de ene overheid, enerzijds geen verplichtingen kan opleggen aan de andere overheid en anderzijds de uitoefening van haar eigen bevoegdheden niet afhankelijk kan maken van de medewerking van de andere overheid. Ook al lijkt het beroep op de betrokken commissie

[6] Zie de artikelen 2, 5 tot 8 en 10 tot 13, van het ontwerp.

‡LW-AJULEBCI-GHIHHVT‡

> facultatief te zijn, naast de mogelijkheid om een beroep te doen op een privé-deskundige, dienen de stellers van het ontwerp, indien zij zich willen verzekeren van de medewerking van een commissie die behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, daartoe een samenwerkingsakkoord als bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, BWHI te sluiten."

In de bij de adviesaanvraag gevoegde nota RF 1507 2020 van het Vlaams Rampenfonds wordt gerepliceerd op het advies dat de Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten op eigen initiatief over het ontworpen besluit heeft uitgebracht en wordt onder meer het volgende vermeld:

> "Het decreet en uitvoeringsbesluit geven de gemeenten geen formele rol in de procedure in het kader van de rampenschade. Vooral vanuit de federale bevoegdheden blijft de mogelijkheid bestaan tot het samenstellen van een gemeentelijke commissie die teeltschade vaststelt. Het betreft een facultatieve beslissing die elke gemeente zelf kan nemen."

Uit het aangehaalde citaat kan worden afgeleid dat de betrokkenheid van de beoogde commissie bij het bepalen van de schade bij teelten veeleer facultatief van aard is. Dit laatste blijkt evenwel onvoldoende duidelijk uit de artikelen 17 en 18 van het ontwerp. Zoals artikel 17 van het ontwerp is geformuleerd, lijkt het inderdaad alsof de schadelijders de keuze hebben tussen een proces-verbaal van de commissie of een verslag van een privé-deskundige. Artikel 18 van het ontwerp concretiseert dan verder de werkwijze die de gemeentelijke commissie moet volgen, maar dit alles vindt geen doorgang wanneer de gemeenten deze commissie niet oprichten. De tekst van het ontwerp zou op een zodanige wijze moeten worden aangepast dat erin duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht dat het optreden van deze commissie wel degelijk facultatief is.

Artikel 26

12. In artikel 26, § 1, tweede lid, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van personen die een leefloon "of een gelijkwaardige financiële hulp" ontvangen. Aan de gemachtigde werd gevraagd welke "hulp" precies wordt bedoeld. De gemachtigde antwoordde:

> "Het equivalent leefloon is een financiële steun, gelijkwaardig aan het leefloon, en wordt door het OCMW verleend aan personen die geen recht hebben op het leefloon *in se*, omdat ze bijvoorbeeld qua verblijfsstatus niet aan de voorwaarden voldoen, maar die zich wel in een vergelijkbare noodsituatie bevinden."

Omwille van de rechtszekerheid zou de beoogde hulp duidelijker moeten worden omschreven in de tekst van het ontwerp.

Artikel 37

13. In artikel 37 van het ontwerp wordt bepaald dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2020. De gemachtigde verantwoordt de retroactiviteit met verwijzing naar artikel 31 van het decreet van 5 april 2019, waarin wordt bepaald dat de schadelijke feiten die zich hebben voorgedaan voor 1 januari 2020 worden afgehandeld conform de bepalingen die van kracht waren voor deze datum.

‡LW-AJULEBCI-GHIHHVT‡

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Er moet bovendien worden opgemerkt dat de schadelijders overeenkomstig artikel14 van het ontwerp binnen zestig dagen het natuurverschijnsel met uitzonderlijk karakter dienen aan te geven bij het Rampenfonds, terwijl onder de regeling die gold tot 31 december 2019 op dat vlak een rol was weggelegd voor de gemeenten. Deze nieuwe procedurestap kan niet worden nagekomen voor natuurverschijnselen met uitzonderlijk karakter die zich eerder dit jaar hebben voorgedaan. Het ontwerp lijkt derhalve te moeten worden aangevuld met een (overgangs)regeling voor schadelijke feiten die zich hebben voorgedaan sedert 1 januari 2020 en voor de bekendmaking van het tot stand te brengen besluit. Ook met betrekking tot artikel 33 van het ontwerp waarin de Vlaamse Regering ermee wordt belast om de tegemoetkomingen uit te betalen uiterlijk op 31 juli van het lopende kalenderjaar, zou een overgangsregeling voor het jaar 2020 moeten worden uitgewerkt.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-AJULEBCI-GHIHHVT‡