



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.580/1
van 17 februari 2021

over

een amendement op het ontwerp van decreet ‘betreffende het
realisatiegerichte instrumentarium’
(*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 194/4)

Op 22 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een amendement ‘betreffende het realisatiegerichte instrumentarium’ (*Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 194/4*).

Het amendement is door de eerste kamer onderzocht op 28 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Chantal BAMPs, staatsraad, voorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 februari 2021.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET AMENDEMENT

2. Het om advies voorgelegde amendement nr. 11 vervangt het ontwerp van decreet ‘betreffende het realisatiegericht instrumentarium’.

Over het voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘betreffende het realisatiegerichte instrumentarium’ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 30 oktober 2018, advies 64.038/1 gegeven.

Het voor advies voorgelegde amendement – “Instrumentendecreet” genoemd – beoogt een afgewogen en gemotiveerde inzet van realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten met het oog op een optimaal gebruik van onroerende goederen binnen de doelstellingen van het omgevingsbeleid, zoals vermeld in artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en artikel 1.2.1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

De tekst van het voorliggende amendement is grotendeels een herneming van de tekst van het voorontwerp van decreet, met dien verstande dat een aantal bepalingen en “instrumenten” zoals de “verscherpte” motiveringsplicht, de invoering van een planbatenheffing voor ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP’s) die een verhoogde dichtheid mogelijk maken, de activiteitenconvenanten en -contracten en de verhandelbare ontwikkelingsrechten werden geschrapt. Voor het overige bleef de tekst dus grotendeels ongewijzigd.²

In de verantwoording bij het amendement wordt dienaangaande gesteld:

“Er werd geopteerd voor één groot amendement waarbij de volledige tekst van het ontwerp van decreet wordt hernomen. De hoofdreden daarvoor is de techniciteit van het decreet, alsook de leesbaarheid en overzichtelijkheid ervan.”

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

² In zoverre de ontworpen bepalingen identiek zijn aan bepalingen opgenomen in het voorontwerp van decreet ‘betreffende het realisatiegerichte instrumentarium’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving op 30 oktober 2018 advies 64.038/1 heeft gegeven, wordt naar dat advies verwezen (*Parl.St.* VI.Parl 2019-20, nr. 194/1, p 331).

VORMVEREISTEN

3. Het om advies voorgelegde amendement bevat bepalingen die betrekking hebben op het verwerken van persoonsgegevens (artikelen 7, § 3, 23, § 5 en 97 van het amendement).

Deze bepalingen houden machtigingen in aan de Vlaamse Regering tot het vaststellen van bepaalde aspecten van de verwerking (artikelen 7, § 3, 23, § 5 en 97 van het amendement), na het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (artikelen 7, § 3, en 23, § 5, van het amendement), van persoonsgegevens.

In advies 61.267/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’,³ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat het de Gegevensbeschermingsautoriteit is die belast is met het toezicht op de naleving van de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)⁴ heeft vastgesteld.⁵ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog ook nog met betrekking tot het voorliggende amendement moet worden ingewonnen vooraleer het doorgang kan vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Uit de verantwoording bij het amendement blijkt dat omwille van de techniciteit, de leesbaarheid en de overzichtelijkheid van het decreet ervoor geopteerd werd om één groot amendement in te dienen waarbij de volledige tekst van het ontwerp van decreet wordt hernomen.

Aangezien de ontworpen regeling moet worden opgevat als het invoeren van een algemene reglementering betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, is het in het belang van de duidelijkheid, de rechtszekerheid en de coherentie van de regelgeving aangewezen om deze niet de vorm te geven van een amendement op het ontwerp van decreet ‘betreffende het realisatiegerichte instrumentarium’ maar het te concipiëren als een autonoom decreet waarbij het oorspronkelijke ontwerp van decreet dient te worden ingetrokken.

³ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

⁴ 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)’.

⁵ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3). In het advies wordt eveneens gesteld dat ook de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten, zij het dat deze dan toezicht houden op de naleving van de “specifieke” regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen (*Ibid.*, 115, opmerking 7.1).

5.1. Het amendement bevat tal van delegaties van verordenende bevoegdheid aan de Vlaamse Regering.

5.2.1. De meeste van de aan de Vlaamse Regering verleende opdrachten kunnen worden ingepast in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI).

5.2.2. Voorts kan worden aangenomen dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid in een aangelegenheid die door de Grondwet niet is voorbehouden aan de decreetgever, in overeenstemming is met artikel 78 BWHI.⁶

De decreetgever maakt in dat geval immers gebruik van de hem door de Grondwetgever verleende vrijheid om in een dergelijke aangelegenheid te beschikken en het staat in beginsel aan de decreetgever om in die aangelegenheden te beoordelen of zulk een machtiging aan de uitvoerende macht al dan niet aan beperkingen dient te worden onderworpen. Niettemin dient de decreetgever bij het verlenen van een dergelijke machtiging het bepaalde in artikel 78 BWHI in acht te nemen, wat inhoudt, enerzijds, dat de machtiging voldoende duidelijk en ondubbelzinnig is en, anderzijds, dat de machtiging wordt verleend in overeenstemming met de andere bepalingen van de Grondwet en het internationale recht (en dit “krachtens de Grondwet [zelf]”). Tevens neemt dit niet weg dat de democratische legitimiteit van de met de delegaties beoogde regeling zou worden versterkt door de voornaamste onderdelen ervan in het decreet te regelen. De openbare bespreking ervan in het parlement biedt daarenboven meer inzicht in de belangenafweging die daarbij werd gemaakt dan het geval is voor een regeling bij besluit.

5.2.2.1. Gelet op het aldus geschetste kader moet worden vastgesteld dat het amendement diverse bepalingen bevat waarin aan de Vlaamse Regering bevoegdheden worden gedelegeerd op een te onbepaalde wijze. Het betreft delegatiebepalingen die nader zouden moeten worden afgebakend. Daarbij gaat het meer in het bijzonder om de artikelen 11, laatste lid, (vaststellen van nadere regels voor de aanvraag van een compenserende vergoeding), 18, laatste lid, (het nader regelen van de samenloop van compenserende vergoedingen), 29 (nadere regels bepalen voor de rangorde waarin de koopplichten vervuld moeten worden bij een samenloop van verschillende koopplichten), 36, 1°, (nadere regels vaststellen betreffende de maatregelen ter realisering van een natuurinrichtingsproject) en 72, 2°, (nadere regels bepalen voor de verdeling van de planbatenheffingen), van het amendement.

5.2.2.2. Sommige andere delegatiebepalingen die het amendement bevat zijn dan weer te ruim geformuleerd in die zin dat bepaalde onderdelen ervan beter in de tekst van het amendement zelf zouden worden geregeld of dat de aan de Vlaamse Regering gedelegeerde bevoegdheden het best zouden worden ingeperkt. Dit is het geval voor de in te ruime bewoordingen geredigeerde delegatiebepaling van artikel 26, § 6, (bepalen van de nadere voorwaarden voor de koopplichten, vermeld in artikel 21, § 1) van het amendement.

⁶ Zie ook: GwH 15 januari 2009, nr. 8/2009, B.6.2; GwH 8 maart 2012, nr. 36/2012, B.6.1; GwH 18 juli 2013, nr. 107/2013, B.10.2; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.8; GwH 28 april 2016, nr. 56/2016, B.14.4; GwH 28 april 2016, nr. 57/2016, B.24; GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.6.3; GwH 22 september 2016, nr. 118/2016, B.4.

6. Zoals onder randnummer 3 is opgemerkt houdt het voorliggende amendement machtigingen in aan de Vlaamse Regering die betrekking hebben op het verwerken van persoonsgegevens (artikelen 7, § 3, 23, § 5 en 97 van het amendement).

Aangezien de verwerking van persoonsgegevens een inmenging inhoudt van het recht op privéleven, geldt krachtens artikel 22 van de Grondwet een versterkt legaliteitsbeginsel. Dit impliceert dat de essentiële elementen van de regeling in het decreet zelf bepaald worden, namelijk de doeleinden van de verwerking, de persoonsgegevens die kunnen worden verwerkt, alsook de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder de persoonsgegevens verwerkt worden en de termijn waarbinnen ze worden bewaard. De inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen geformuleerd worden zodat de gevallen waarin de decreetgever een dergelijke inmenging toestaat voorzienbaar zijn. Elke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet bovendien steunen op een redelijke verantwoording en evenredig zijn met de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen.

7. In de artikelen 9, 25 en 42 van het amendement worden bepalingen opgenomen betreffende de voor bepaalde geschillen bevoegde rechter en de dienaangaande geldende procedureregels.

Volgens de gemachtigde vormt artikel 10 BWHI de bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor de ontworpen bepalingen.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat opdat de decreetgever, om die bepalingen te kunnen aannemen, een beroep zou kunnen doen op de in artikel 10 BWHI bedoelde impliciete bevoegdheden, daartoe vereist is dat die reglementering als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de ontworpen bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.⁷

Door de gemachtigde wordt in zijn toelichting naast het poneren dat voldaan is aan de voornoemde voorwaarden om op grond van artikel 10 BWHI regelend op te treden nog toegevoegd:

- voor wat betreft de bevoegdheid van de burgerlijke rechter:

“De bevoegdheid van de burgerlijke rechter (en niet de administratieve rechter) ligt voor de hand onder meer vermits deze ook bevoegd is voor een vordering tot schadevergoeding op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten. In het verleden heeft de afwezigheid van een bepaling over welk rechtscollege bevoegd is soms reeds voor vermijdbare betwistingen gezorgd. De bevoegdheid van de burgerlijke rechter vormt een continuïteit ten opzichte van de vroegere bepalingen (bv. ook in de VCRO was er dergelijke bepaling m.b.t. de planschadevergoeding). Tevens gaat het om betwistingen inzake financiële vergoedingen waarvoor de Raad van State in principe niet bevoegd is. Er is dus feitelijk gezien geen

⁷ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bijvoorbeeld GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3; GwH 13 november 2013, nr. 154/2013, B.7.1.

weerslag op de uitoefening van de federale bevoegdheden, zodat de bepaling kan worden behouden.

Het Instrumentendecreet kiest verder voor het behouden van de bevoegdheidsverdelende regels in het Gerechtelijk Wetboek. Volgens artikel 12 is de territoriaal bevoegde (ligging van het onroerend goed) burgerlijke rechter bevoegd voor geschillen inzake compenserende vergoedingen. Dit betekent dat de bevoegdheid enkel bij de vrederechter ligt indien de vordering het bedrag van 2500,00 euro niet overschrijdt, anders is de rechtbank van eerste aanleg bevoegd (artikel 590 van het Gerechtelijk Wetboek). Dit is verantwoord daar beide rechtbanken affiniteit hebben met het onroerend goed (de vrederechter onder meer met onteigening, ruilverkaveling, pacht en burenhinder, en de rechtbank van eerste aanleg met vorderingen inzake planschadevergoeding). Naargelang het geval wordt de vordering (indien deze uitgaat van de aanvrager) ingesteld tegen de landcommissie of de initiatiefnemer.”

en

“Ook bij de koopplichten gaat het om betwistingen waarvoor de Raad van State in principe niet bevoegd is. De Raad van State (RvS 1 december 2015, nr. 233.105, Hanquet e.a., RvS 15 december 2020, nr. 249.221, Bruyninx e.a.) oordeelde namelijk reeds dat de Raad niet bevoegd is om kennis te nemen van een beroep, gericht tegen een beslissing waarbij wordt vastgesteld dat op de vraag tot verplichte aankoop niet kan worden ingegaan omdat niet voldaan is aan de voorwaarde van de waardevermindering. De betwisting hierover heeft betrekking op de vaststelling van een subjectief recht in hoofde van de aanvragers. De bevoegdheid ter zake komt de burgerlijke rechter toe. Er is dus feitelijk gezien geen weerslag op de uitoefening van de federale bevoegdheden.

De burgerlijke rechter wordt bevoegd voor de geschillen met betrekking tot de koopplichten. Het Instrumentendecreet kiest verder voor het behouden van de bevoegdheidsverdelende regels in het Gerechtelijk Wetboek. Volgens dit artikel is de territoriaal bevoegde burgerlijke rechter bevoegd voor geschillen inzake koopplichten. Dit betekent dat de bevoegdheid enkel bij de vrederechter ligt indien de vordering het bedrag van 2500,00 euro niet overschrijdt, anders is de rechtbank van eerste aanleg bevoegd (artikel 590 van het Gerechtelijk Wetboek). Dit is verantwoord daar beide rechtbanken affiniteit hebben met het onroerend goed (de vrederechter onder meer met onteigening, ruilverkaveling, pacht en burenhinder, en de rechtbank van eerste aanleg met vorderingen inzake planschadevergoeding). De vordering wordt in principe ingesteld tegen de tot aankoop verplichte entiteit.”

- voor wat betreft de opgelegde procedureregels:

“Deze financiële beperking van de toegang tot de rechter is bovendien proportioneel vermits burgerlijke procedures over financiële kwesties jarenlang kunnen aanslepen, de landcommissie of de initiatiefnemer in een juridische procedure niet per definitie gebonden is door eerder (buiten de contentieuze fase) ingenomen standpunten, en de aanvrager niet mag verwachten jarenlang over geld te mogen beschikken dat hij (of zelfs erfgenamen) mogelijks later ingevolge een uitspraak van de burgerlijke rechter zal (zullen) moeten teruggeven. Overigens desgevallend staat het de aanvrager vrij aan de rechter de inbezitstelling te vragen van het niet-betwiste gedeelte van de compenserende vergoeding.”

en

“Deze regeling voor het gewestelijke voorkeurrecht is analoog aan de regeling voor het voorkeurrecht dewelke vervat zit in artikel 16 van het decreet van 25 mei 2007 houdende harmonisering van de procedures van voorkeurrechten. Ook het voorkeurrecht leent zich tot een gedifferentieerde regeling: er wordt hiervoor een specifieke miskenningsprocedure voorzien, eigen voor het gewestelijk voorkeurrecht. Wat de procedure betreft, wordt enkel een ontvankelijkheidsvoorwaarde voorzien, voor de rest verloopt de procedure volgens het Gerechtelijk Wetboek.”

Er dient een deugdelijke verantwoording te worden gegeven waarin niet enkel wordt aangetoond dat de ontworpen bepalingen, in het licht van de noodzakelijkheid om voor de uitoefening van de eigen gewestelijke bevoegdheid het domein van de federale wetgever te betreden, niet kennelijk onredelijk zijn, maar tevens dat het federale bevoegdheidssterrein dat aldus wordt betreden door de decreetgever zich wel degelijk leent tot een gedifferentieerde regeling en dat het optreden van deze laatste slechts een marginale weerslag heeft op de desbetreffende federale bevoegdheid.

8. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer 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 betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁸

In artikel 26, § 4, van het amendement wordt bepaald dat de paragrafen 2 en 3 niet van toepassing zijn op de koopplicht, vermeld in artikel 21, § 1, 5°. Op die wijze wordt een verschil in behandeling gecreëerd tussen de koopplichten die aan bod komen in artikel 21, § 1, 1° tot 4° en 6° en 7° enerzijds en in artikel 21, § 1, 5°, anderzijds.

Voor dit verschil in behandeling dient een deugdelijke verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel te kunnen worden gegeven.

⁸ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3.

BIJZONDERE OPMERKINGENArtikel 3

9. Artikel 3, 4°, van het amendement omschrijft de Deposito- en Consignatiekas als “het bestuur, vermeld in artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 150 van 18 maart 1935 tot samenschakeling van de wetten betreffende de inrichting en de werking van de Deposito- en Consignatiekas en tot aanbrenging van wijzigingen daarin krachtens de wet van 31 juli 1934”.

De verwijzing naar het koninklijk besluit nr. 150 is achterhaald, nu betreffend koninklijk besluit werd opgeheven bij artikel 26 van de wet van 11 juli 2018 ‘op de Deposito- en Consignatiekas’. De verwijzing dient bijgevolg te worden geactualiseerd.

Artikelen 7 en 66

10.1. Artikel 7, § 2, van het amendement luidt:

“De territoriaal bevoegde landcommissie maakt een schaderamingsrapport of schaderapport op na raadpleging van de initiatiefnemer.

De territoriaal bevoegde landcommissie stelt op verzoek van de initiatiefnemer een schaderamingsrapport op voor ze de beleidsbeslissing neemt die aanleiding kan geven tot compenserende vergoedingen. Het schaderamingsrapport bevat ten minste een berekening van de mogelijke compenserende vergoedingen op het niveau van het project, plan of programma.

De territoriaal bevoegde landcommissie stelt een schaderapport op naar aanleiding van een of meer aanvragen om een compenserende vergoeding te verkrijgen. Op basis daarvan neemt de initiatiefnemer of de landcommissie zelf, naargelang van het geval, de beslissing over die aanvraag of aanvragen conform artikel 8. Het schaderapport bevat ten minste een beoordeling dat de aanvrager al dan niet voldoet aan de voorwaarden om recht te hebben op een compenserende vergoeding en, in het positieve geval, de berekening van de compenserende vergoedingen.

De landcommissie kan voor haar taken in het kader van dit decreet een beroep doen op deskundigen om de adviezen in te winnen die ze nuttig acht.

Het agentschap, vermeld in paragraaf 1, is belast met de vereffening van de bedragen die verbonden zijn aan de beslissing over de toekenning van een compenserende vergoeding. De initiatiefnemer is ertoe gehouden die bedragen aan het agentschap terug te betalen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor het schaderamingsrapport, het schaderapport, het overleg, de advisering en de uitbetaling, vermeld in deze paragraaf.”

10.2. Gevraagd hoe het eerste lid zich tot het tweede en derde lid verhoudt en of uit het eerste lid van de ontworpen bepaling mag worden afgeleid dat de landcommissie altijd een rapport moet opstellen wanneer zij de initiatiefnemer heeft geraadpleegd en wat dan de juridische waarde van een schaderamingsrapport en een schaderapport is, antwoordde de gemachtigde:

“Een schaderamingsrapport wordt enkel opgemaakt als de initiatiefnemer daarom verzoekt. Als de initiatiefnemer een schaderamingsrapport wil, dan raadpleegt de landcommissie de initiatiefnemer.

Een schaderapport wordt steeds opgemaakt als een compenserende vergoeding is aangevraagd. De landcommissie raadpleegt dan ook de initiatiefnemer.

Een schaderamingsrapport is een raming van de mogelijke compenserende vergoedingen op het niveau van het project, plan of programma. Het schaderamingsrapport bevat geen berekening op perceelsniveau, wat wel het geval is bij het schaderapport. Het schaderamingsrapport stelt de initiatiefnemer in staat om de grootorde in te schatten van de compenserende vergoedingen als een gebruiksbeperking wordt opgelegd in een voorgenomen project, plan of programma. Het schaderamingsrapport is een van de aspecten waarmee de initiatiefnemer rekening kan houden bij de beslissing om al dan niet verder te gaan met een project.

Zowel het schaderamingsrapport als het schaderapport zijn handelingen die de uiteindelijke beslissing over de compenserende vergoeding voorafgaan. De initiatiefnemer of de landcommissie (naargelang de rechtsgrond die de basis vormt voor de compenserende vergoeding) nemen de uiteindelijke beslissingen over de compenserende vergoedingen.”

10.3. De landcommissie stelt “een schaderamingsrapport” op na raadpleging van “de initiatiefnemer” (artikel 2, 6°, van het amendement geeft een omschrijving van initiatiefnemer, als zijnde “de gewestelijke, provinciale of gemeentelijke administratieve overheid die verantwoordelijk is voor het besluit waarin de gebruiksbeperkingen worden opgelegd waardoor het recht op een compenserende vergoeding als vermeld in titel 2, hoofdstuk 1 tot en met 6, of de mogelijkheid om een koopplicht als vermeld in titel 3, hoofdstuk 1 tot en met 6, toe te passen, ontstaat”).

Als tegenhanger voorziet artikel 66 van het amendement in de opmaak van “een planmeerwaarderapport”, in de omgekeerde hypothese van een plan dat van aard is bepaalde financiële meerwaarden te genereren. Beide rapporten moeten voorhanden zijn voordat het betreffende plan/programma/project voor de bedoelde beleidsbeslissing is genomen.

Het betreft bijgevolg informatie die in de loop van de totstandkomingsprocedure van de beleidsbeslissing beschikbaar wordt.

Gelet op Europese en internationale inspraakverplichtingen voor het publiek bij de totstandkoming van bepaalde plannen/programma's/projecten verdient het aanbeveling deze adviezen alvast via een toevoeging aan artikel 2.2.5, § 1, eerste lid, VCRO verplicht deel te laten uitmaken van de onderdelen van elk RUP, zodat alle huidige en toekomstige betrokkenen in alle transparantie ook kennis kunnen nemen van de inhoud van die rapporten.

Het verdient aanbeveling een vergelijkbare verplichting op te nemen bij de totstandkoming van andere plannen/programma's/projecten waarbij dergelijke rapporten worden opgesteld.

Tegelijk kan in dat verband ook worden meegegeven om die rapporten best ook mee te onderwerpen aan het openbaar onderzoek over het ontwerp van RUP (bijvoorbeeld door zulks in te schrijven met een in die zin nieuw toe te voegen lid aan de artikelen 62, 1°, en 66 van het amendement), zodat eigenaars en gebruikers van de betrokken goederen op dat ogenblik al zicht kunnen hebben op de mogelijke financiële implicaties van het plan en desgewenst opmerkingen kunnen maken.⁹

10.4. Dezelfde opmerking geldt voor artikel 66 van het amendement voor wat betreft het meerwaarderamingsrapport.¹⁰

11. In de laatste zin van artikel 7, § 2, van het amendement wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om nadere regels vast te stellen voor het overleg.

Gevraagd welk overleg in de ontworpen bepaling wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Hiermee wordt de raadpleging, vermeld in het eerste lid, bedoeld.”

Om aan te sluiten bij de in artikel 7 § 2, eerste lid, van het amendement gebruikte terminologie vervange men het woord “overleg” door het woord “raadpleging”.

Tevens dient te worden benadrukt dat gelet op de voorgaande opmerking, de ontworpen delegatie dient te worden aangevuld met het aspect van de openbaarmaking van dat schaderamingsrapport en de onderwerping ervan aan het openbaar onderzoek.

Artikelen 8 en 23

12. Artikel 8, § 1, van het amendement luidt:

“Bij de planschadevergoeding, vermeld in artikel 6, 1°, wordt de administratieve procedure, vermeld in het tweede en het derde lid, toegepast.

De initiatiefnemer neemt een ontwerpbeslissing op basis van het schaderapport van de landcommissie. De aanvrager kan vragen om door de initiatiefnemer gehoord te worden voor die de ontwerpbeslissing neemt. De aanvrager wordt op de hoogte gebracht van de ontwerpbeslissing.

De aanvrager kan bij de initiatiefnemer een bezwaar indienen tegen de ontwerpbeslissing. Als de aanvrager dat niet doet binnen de termijn die de Vlaamse Regering bepaalt, is de ontwerpbeslissing de definitieve beslissing. Als de aanvrager dat binnen de voormelde termijn doet, neemt de initiatiefnemer een definitieve beslissing op

⁹ Dit kan het rapport dan inhoudelijk “robuuster” maken en een steviger draagvlak geven bij de rechtstreeks betrokkenen.

¹⁰ Ontworpen artikel 2.6.10, § 2, VCRO.

basis van het schaderapport van de landcommissie en rekening houdend met het bezwaar. De aanvrager wordt op de hoogte gebracht van de definitieve beslissing.”

Artikel 8, § 2, van het amendement luidt:

“In de andere gevallen dan de planschadevergoeding, vermeld in artikel 6, 1°, wordt de administratieve procedure, vermeld in het tweede en het derde lid, toegepast.

De landcommissie gaat na of de aanvrager recht heeft op een compenserende vergoeding en neemt een ontwerpbeslissing, na raadpleging van de initiatiefnemer en op basis van het schaderapport dat ze heeft opgemaakt. De aanvrager kan vragen om door de landcommissie gehoord te worden voor die de ontwerpbeslissing neemt. De aanvrager wordt op de hoogte gebracht van de ontwerpbeslissing.

De aanvrager kan bij de landcommissie een bezwaar indienen tegen de ontwerpbeslissing. Als de aanvrager dat niet doet binnen de termijn die de Vlaamse Regering bepaalt, is de ontwerpbeslissing de definitieve beslissing. Als de aanvrager dat binnen de voormelde termijn doet, neemt de landcommissie een definitieve beslissing op basis van een schaderapport dat ze heeft opgemaakt en rekening houdend met het bezwaar. De aanvrager wordt op de hoogte gebracht van de definitieve beslissing.”

12.1. Gevraagd, in de hypothese dat de aanvrager geen bezwaar indient tegen de ontwerpbeslissing, of deze laatste dan als een definitieve beslissing met dezelfde datum kan worden beschouwd dan wel of de initiatiefnemer een nieuwe beslissing neemt die identiek is aan de ontwerpbeslissing en op welke manier de aanvrager in kennis wordt gesteld van de ontwerpbeslissing, antwoordde de gemachtigde:

“Als er geen bezwaar wordt ingediend, is de ontwerpbeslissing ook de definitieve beslissing. De datum van de ontwerpbeslissing, is de datum van de definitieve beslissing. Er wordt geen nieuwe beslissing genomen als geen bezwaar wordt ingediend.

De Vlaamse Regering regelt de administratieve procedure voor het verkrijgen van een compenserende vergoeding. Het is logisch dat de aanvrager op de hoogte wordt gebracht van de ontwerpbeslissing op een wijze waardoor de datum van kennisgeving vaststaat. De kennisgeving van de ontwerpbeslissing doet immers de termijn starten waarbinnen een bezwaar kan worden ingediend. Kennisgeving via een beveiligde zending is aangewezen (een aangetekende brief, een afgifte tegen ontvangstbewijs of elke andere door de Vlaamse Regering toegestane betekeningwijze waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld).”

Hiermee kan worden ingestemd.

12.2. Gevraagd welke “andere gevallen” worden bedoeld in artikel 8, § 2, van het amendement en of het de gevallen opgesomd in artikel 6, 2° tot 8°, van het amendement betreffen, antwoordde de gemachtigde:

“Een schaderamingsrapport kan worden opgemaakt voor elk project, plan of programma waarbij een gebruiksbeperking wordt opgelegd die aanleiding kan geven tot een compenserende vergoeding. Een schaderapport wordt steeds opgemaakt als een compenserende vergoeding wordt aangevraagd.

Met ‘andere gevallen’ worden naast de gevallen vermeld in artikel 6, 2° tot en met 8° ook de door de Vlaamse Regering aangeduide watergevoelige openruimtegebieden bedoeld (zie artikel 78 ID waarbij §6 van artikel 5.6.8. VCRO wordt vervangen).

Artikel 5.6.8, §6 VCRO bepaalt dat eigenaars die in watergevoelig openruimtegebied liggen een vergoeding kunnen krijgen met toepassing van dezelfde voorwaarden en modaliteiten als die gelden voor de planschadevergoeding.”

Hiermee kan worden ingestemd.

12.3.1. Artikel 8, § 3, van het amendement bepaalt dat de Vlaamse Regering de administratieve procedure en de vervaltermijnen voor het verkrijgen van een compenserende vergoeding nader regelt en dat ze kan bepalen dat die procedure digitaal verloopt.

Hierbij rijst de vraag welke de mogelijkheden zijn om een compenserende vergoeding aan te vragen voor burgers die niet digitaal onderlegd zijn of die niet over digitale middelen beschikken.

De gemachtigde gaf dienaangaande de volgende toelichting:

“Een analoge procedure is niet uitgesloten. De bedoeling is dat deze procedure ‘digitaalvriendelijk’ is. Wat dat betreft kan verwezen worden naar de relatie met het Bestuursdecreet (en de daarin opgenomen equivalentieregels). De procedure zal verder worden uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit.”

Naast een verduidelijking van wat dient te worden verstaan onder de notie “equivalentieregels”, dient erover te worden gewaakt dat ook burgers die niet digitaal onderlegd zijn of die niet over digitale middelen beschikken, de toegang tot de compenserende vergoedingen niet wordt ontzegd.

12.3.2. Dezelfde opmerking geldt eveneens voor artikel 23, § 4, van het amendement.

Artikel 9

13. Luidens de tweede zin van artikel 9, derde lid, van het amendement is de vordering bij de rechter onontvankelijk zolang, na uitbetaling ten gevolge van een door de aanvrager gunstige definitieve beslissing, de aanvrager de uitbetaalde compenserende vergoeding niet heeft teruggestort.

Door de gemachtigde wordt de beperking van de toegang tot de rechter als volgt verantwoord:

“Deze financiële beperking van de toegang tot de rechter is bovendien proportioneel vermits burgerlijke procedures over financiële kwesties jarenlang kunnen aanslepen, de landcommissie of de initiatiefnemer in een juridische procedure niet per definitie gebonden is door eerder (buiten de contentieuze fase) ingenomen standpunten, en de aanvrager niet mag verwachten jarenlang over geld te mogen beschikken dat hij (of zelfs erfgenamen) mogelijks later ingevolge een uitspraak van de burgerlijke rechter zal (zullen) moeten teruggeven. Overigens desgevallend staat het de aanvrager vrij aan de rechter de inbezitstelling te vragen van het niet-betwiste gedeelte van de compenserende vergoeding.”

Volgens de vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens is het recht op toegang tot een rechter niet absoluut. Het kan het voorwerp uitmaken van beperkingen, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van dat recht. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gaat aldus na “of de toegepaste beperkingen de toegang die voor de rechtzoekende openstaat, niet op een zodanige wijze of dermate hebben beperkt dat de kern zelf van het recht erdoor wordt aangetast”.

In dit geval moet worden vastgesteld dat het beroep bij de burgerlijke rechter wordt afhankelijk gesteld van het terugstorten van een uitbetaalde compenserende vergoeding, zodat wel degelijk aan het wezen van dat recht wordt geraakt.

Het gegeven dat de vordering ontvankelijk wordt nadat de aanvrager de uitbetaalde compenserende vergoeding heeft teruggestort, lijkt dit niet te kunnen rechtvaardigen. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft weliswaar aanvaard dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zich niet ertegen verzet dat een persoon uit vrije wil uitdrukkelijk of stilzwijgend verzaakt aan de waarborgen van een eerlijk proces, maar hiertoe is vereist dat die beslissing ondubbelzinnig is en omringd wordt met de nodige procedurele waarborgen gelet op de zwaarwichtigheid ervan.¹¹

Uit het loutere gegeven dat een aanvrager de uitbetaalde compenserende vergoeding niet heeft teruggestort, kan niet worden afgeleid dat hij op ondubbelzinnige wijze afziet van zijn recht op toegang tot de rechter.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat de ontworpen regeling niet bestaanbaar is met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zodat de ontworpen bepaling dan ook moet worden weggelaten.

Artikel 13

14. In artikel 13, § 1, eerste lid, van het amendement wordt bepaald dat het recht op een eigenaarsvergoeding ontstaat bij “het in werking treden van bindende stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg en van beschermingsmaatregelen”.

Luidens artikel 13, § 1, tweede lid, van het amendement kan de Vlaamse Regering nader bepalen welke maatregelen als beschermingsmaatregelen worden beschouwd.

In tegenstelling tot het begrip “beschermingsmaatregelen” dat in artikel 3, 3°, van het amendement wordt gedefinieerd als “een maatregel die gericht is op het tegengaan van nadelige invloeden op de fysieke leefomgeving, waaronder het milieu, de natuur en het landschap, maar zonder dat het perceel van de betrokkene fysieke wijzigingen ondergaat”, wordt

¹¹ EHRM (grote kamer) 1 maart 2006, *Sejdovic t. Italië*, § 86; EHRM (grote kamer) 27 november 2008, *Salduz t. Turkije*, § 59; EHRM 23 februari 2010, *Yoldas t. Turkije*, § 51; EHRM 31 mei 2012, *Diriöz t. Turkije*, § 51; EHRM 1 oktober 2013, *Aksin e.a. t. Turkije*, § 48; EHRM 9 april 2015, *A.T. t. Luxemburg*, § 59.

voor het begrip “eigenaarsvergoeding” geen omschrijving gegeven in het voorliggende amendement.

De in artikel 13, § 1, tweede lid, van het amendement ontworpen delegatie raakt de essentie van het recht op een eigenaarsvergoeding waarbij de invulling van het begrip “beschermingsmaatregelen” het recht op een eigenaarsvergoeding doet ontstaan.

Gelet op het aldus geschetste kader moet worden vastgesteld dat artikel 13, § 1, tweede lid, van het amendement waarbij de Vlaamse Regering nader kan bepalen welke maatregelen als beschermingsmaatregelen worden beschouwd, een machtiging bevat waarin aan de Vlaamse Regering bevoegdheden worden gedelegeerd op een te onbepaalde wijze.

Deze delegatiebepaling, die zou kunnen worden aangevuld met minimumcriteria waarmee de Vlaamse Regering rekening moet houden, dient alleszins nader te worden afgebakend.

Artikelen 19 en 28

15. Artikel 19 van het amendement bepaalt dat de Vlaamse Grondenbank naar aanleiding van een aanvraag voor een eigenaarsvergoeding een aanbod kan doen om de grond in kwestie te ruilen met een gelijkwaardige grond.

Artikel 28, derde lid, van het amendement bepaalt dat de Vlaamse Grondenbank naar aanleiding van een aanvraag tot het vervullen van een koopplicht een aanbod kan doen om het onroerend goed in kwestie te ruilen met een gelijkwaardige grond.

Gevraagd of de Vlaamse Grondenbank dienaangaande over een beleidsvrijheid beschikt, antwoordde de gemachtigde:

“Dit is inderdaad een discretionaire bevoegdheid. De Vlaamse Grondenbank kan beoordelen of zij een aanbod kan doen (bv.: of een geschikt ruilperceel beschikbaar is) om de grond in kwestie te ruilen met een gelijkwaardige grond.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 23

16. Artikel 23, § 2, tweede lid, van het amendement bepaalt dat de tot aankoop verplichte entiteit nagaat of de voorwaarden voor het toepassen van de koopplicht vervuld zijn en een ontwerpbeslissing neemt op basis van het beoordelingsverslag dat de Vlaamse Grondenbank heeft opgemaakt, dat de aanvrager op de hoogte wordt gebracht van die beslissing; dat de aanvrager bij de tot aankoop verplichte entiteit bezwaar kan indienen tegen de ontwerpbeslissing; dat als de aanvrager dat niet doet binnen de termijn die de Vlaamse Regering bepaalt, de ontwerpbeslissing de definitieve beslissing is; dat als de aanvrager dat binnen de voormelde termijn doet, de tot aankoop verplichte entiteit een beslissing neemt op basis van het

beoordelingsverslag van de Vlaamse Grondenbank en rekening houdend met het bezwaar en dat de aanvrager op de hoogte wordt gebracht van de definitieve beslissing.

Artikel 23, § 3, tweede lid, van het amendement bepaalt dat de tot aankoop verplichte entiteit nagaat of de voorwaarden voor het toepassen van die koopplicht vervuld zijn, de aankoopprijs berekent en een ontwerpbeslissing neemt, dat de aanvrager op de hoogte wordt gebracht van die beslissing; dat de aanvrager bij de tot aankoop verplichte entiteit bezwaar kan indienen tegen de ontwerpbeslissing; dat als de aanvrager dat niet doet binnen de termijn die de Vlaamse Regering bepaalt, de ontwerpbeslissing de definitieve beslissing is; dat als de aanvrager dat binnen de voormelde termijn doet, de tot aankoop verplichte entiteit een definitieve beslissing neemt, rekening houdend met het bezwaar en dat de aanvrager op de hoogte wordt gebracht van de definitieve beslissing.

16.1. Gevraagd, in de hypothese dat de aanvrager geen bezwaar indient tegen de ontwerpbeslissing, of deze laatste als een definitieve beslissing met dezelfde datum kan worden beschouwd dan wel of de bedoelde entiteit een nieuwe beslissing neemt die identiek is aan de ontwerpbeslissing en op welke manier de aanvrager in kennis wordt gesteld van de ontwerpbeslissing, antwoordde de gemachtigde:

“Als er geen bezwaar wordt ingediend, is de ontwerpbeslissing ook de definitieve beslissing. De datum van de ontwerpbeslissing, is de datum van de definitieve beslissing. Er wordt geen nieuwe beslissing genomen als geen bezwaar wordt ingediend.

De Vlaamse Regering regelt de administratieve procedure voor het verkrijgen van een koopplicht. Het is logisch dat de aanvrager op de hoogte wordt gebracht van de ontwerpbeslissing op een wijze waardoor de datum van kennisgeving vaststaat. De kennisgeving van de ontwerpbeslissing doet immers de termijn starten waarbinnen een bezwaar kan worden ingediend. Kennisgeving via een beveiligde zending is (een aangetekende brief, een afgifte tegen ontvangstbewijs of elke andere door de Vlaamse Regering toegestane betekeningwijze waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld).”

Er dient te worden opgemerkt dat het niet duidelijk is of de aanvrager ook in kennis wordt gesteld van het beoordelings- en het schattingsverslag. De ontworpen bepalingen dienen op dat punt te worden aangevuld.

16.2. In tegenstelling tot de in artikel 8, §§ 1 en 2, van het amendement ontworpen regeling wordt in artikel 23, §§ 2 en 3, van het amendement niet voorzien in een hoorrecht. Voor het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling dient een deugdelijke verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel voorhanden te zijn.

Artikel 26

17. Artikel 26, § 2, van het amendement luidt:

“Voor zover de voorwaarden van de koopplichten, vermeld in artikel 21, §1, betrekking hebben op één of beide van de volgende situaties, geldt dat:

1° de waardevermindering of de ernstige waardevermindering betrekking heeft op een vermindering van de eigenaarswaarde van het onroerend goed van meer dan 50% door het effectief ingaan van de gebruiksbeperking;

2° het ernstig in het gedrang brengen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering betrekking heeft op het onroerend goed dat ten gevolge van het effectief ingaan van de gebruiksbeperking niet meer of niet meer volledig kan worden gebruikt voor de bestaande, voorheen leefbare en wettige bedrijfsvoering, en dat een betekenisvolle invloed heeft op de resultaten van het bedrijf.

De Vlaamse Regering bepaalt wat verstaan wordt onder het ernstig in het gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering.”

Gevraagd om de ontworpen regeling, die eerder onduidelijk overkomt, te concretiseren aan de hand van een aantal voorbeelden, om duiding te geven bij de delegatie in het tweede lid en om te verduidelijken of met het begrip “eigenaarswaarde” hetzelfde wordt bedoeld als met het begrip “eigenaarswaarde” vermeld in artikel 14, § 3, van het amendement, antwoordde de gemachtigde:

“De voorwaarden worden geharmoniseerd in die zin dat de invulling van bepaalde van de reeds bestaande voorwaarden over alle sectorale wetgevingen heen wordt geharmoniseerd, zonder in de diverse decreten de specifieke voorwaarden (bijvoorbeeld ligging in overstromingsgebied) af te schaffen. Deze gemeenschappelijke invulling heeft betrekking op een waardevermindering van het goed en het in gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering. Voor de koopplicht planschade is dit niet relevant.

Bv.: in de koopplicht zoals bedoeld in artikel 2.1.75 [van het decreet] van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting wordt bepaald dat een eigenaar van een onroerend goed de verwerving daarvan kan eisen als hij aantoonst dat ten gevolge van de uitvoering van het landinrichtingsplan of het project, plan of programma:

De waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is;

Of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt.

De concrete invulling van deze (toepassings)voorwaarden wordt gedaan in artikel 2.1.4.12, §3, tweede en derde lid van het besluit van 6 juni 2014 betreffende de landinrichting:

1) De waardevermindering van het onroerend goed is ernstig als de waarde van het gedeelte van het onroerend goed dat ligt binnen het gebied waar de koopplicht geldt, met meer dan 20% is verminderd als gevolg van de uitvoering van het landinrichtingsproject of het project, plan of programma;

2) De leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering komt ernstig in het gedrang als het arbeidsinkomen daalt onder twee derde van het gewestelijk vergelijkbaar inkomen.

In het Instrumentendecreet wordt nu bepaald dat voor zover de voorwaarden, (bv. opgenomen in artikel 2.1.75 van het decreet landinrichting), betrekking hebben op de situatie ‘waardevermindering’ of ‘ernstige waardevermindering’ (bv.: ‘ernstige waardevermindering’ zoals bepaald in artikel 2.1.75 van het decreet landinrichting) geldt dat deze ‘ernstige waardevermindering’ betrekking heeft op een vermindering van de eigenaarswaarde van het onroerend goed van meer dan 50% door het effectief ingaan van de gebruiksbeperking.

De Vlaamse Regering kan dan eveneens een geharmoniseerde invulling geven aan hetgeen begrepen wordt ‘onder het ernstig in het gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering’ zoals deze situatie al nader omschreven wordt in artikel 26, §2, 2°. De eigenaarswaarde wordt bepaald in artikel 26, §3: ‘de eigenaarswaarde, vermeld in paragraaf 2, 1°, is de venale waarde, die onder meer wordt bepaald aan de hand van de objectieve factoren, vermeld in artikel 14, §3.’”

Uit het voorbeeld van de gemachtigde blijkt dat de notie “leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering” reeds wordt gehanteerd in de sectorale regelgeving.¹² Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet blijkt dat “het beoordelingscriterium van de leefbaarheid van de bedrijfsvoering en het meten van de betekenisvolle invloed door de Vlaamse Regering bepaald worden bij uitvoeringsbesluit. De bijkomende specifieke voorwaarden die geen betrekking hebben op deze criteria in andere decreten blijven bestaan”.¹³

Bij de invulling van die notie zal over de coherentie van de regelgeving gewaakt moeten worden.

Artikel 28

18. In artikel 28, eerste lid, van het amendement wordt bepaald dat de aankoopprijs van de onroerende goederen voor de koopplichten, vermeld in artikel 21, § 1, 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7° en 8°, wordt berekend conform de vergoedingsregels die gelden voor de onteigening ten algemenen nutte en bij het bepalen van de aankoopprijs geen rekening wordt gehouden met de waardevermindering die voortvloeit uit de gebruiksbeperking en dat voor de koopplicht, vermeld in artikel 21, § 1, 5°, de door de aanvrager betaalde koopprijs, verhoogd met de lasten en kosten, en geactualiseerd aan de hand van het indexcijfer van de consumptieprijzen, wordt terugbetaald.

Gevraagd naar een verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel voor dit verschil in berekening van de aankoopprijs, antwoordde de gemachtigde:

“In de memorie bij het ontwerp van instrumentendecreet zoals het door de Regering werd ingediend in het Vlaams Parlement stond aangaande de berekening van de koopprijs bij koopplichten het volgende: ‘Voor alle koopplichten met uitzondering van de koopplicht planschade (terugbetaling geactualiseerde prijs) wordt de berekening gedaan op basis van de vergoedingsregels die gelden voor onteigening ten algemenen nutte.’

¹² Zie bijv. ook artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 ‘tot uitvoering van de onteigening ten algemenen 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, gecoördineerd op 15 juni 2018’.

¹³ *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 194/1, 29.

(Parl. St. Vl. Parl., 2019-2020, nr. 194/1 - <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1529177>, p. 29). De stellers van het ontwerp zijn er klaarblijkelijk van uitgegaan dat de ‘terugkoopregeling’ (sic) zoals die vandaag reeds in artikel 2.6.2, §4 VCRO geregeld is, een specifiek geval betreft waarbij het er op aankomt de koper van een lot in een verkaveling, dat onbebouwbaar wordt door een planwijziging, de door hem betaalde prijs (geactualiseerd) en de kosten en lasten terug te betalen. Het zal doorgaans inderdaad gaan om situaties waarbij meestal vrij recent een onbebouwde kavel is gekocht met de bedoeling die te gaan bebouwen. Cf. de voorwaarde dat het betrokken perceel het enige onroerend goed is waarvan de betrokkene eigenaar is. Het zal dus bijv. niet gaan om een kavel die aangekocht is als belegging terwijl de eigenaar elders reeds onroerend goed, bijv. een eigen woning, bezit. Er is dus een logica in het ‘terugbetalen’ van een betaalde prijs zonder dat een waardering moet gebeuren. Het verschil is overigens ook dat deze koopplicht een perceel met een niet-gerealiseerde bestemming vergoedt (het perceel is bebouwbaar, maar nog onbebouwd), terwijl het in de andere gevallen gaat om percelen waarop de bestemming reeds is gerealiseerd en waarbij het bestaand gebruik dus mee de waardering zal bepalen. Hoe dan ook, met de regeling zoals die ingeschreven is in artikel 28, eerste lid, wordt een bestaand verschil in prijsberekening tussen verschillende koopplichten bestendigd. Het is vandaag reeds zo dat de koopplicht van art. 2.6.2, §4 VCRO gebeurt aan de geactualiseerde aankoopprijs, en de andere koopplichten gebeuren op grond van een berekening op basis van de waarderingsregels bij onteigening.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 30

19.1. Artikel 30, eerste tot derde lid, van het amendement bepaalt dat als een rechtmatige niet-vervallen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, of een rechtmatige niet-vervallen omgevingsvergunning om te verkavelen zonder wegeaanleg of een rechtmatige niet-vervallen omgevingsvergunning om te verkavelen met wegeaanleg onuitvoerbaar wordt door een overheidsmaatregel die binnen een periode van respectievelijk vijf, tien en vijftien jaar na het verlenen van de vergunning uitgevaardigd wordt, de zakelijk gerechtigde van het onroerend goed waarop die omgevingsvergunning slaat, recht heeft op een billijke schadevergoeding van het Vlaamse Gewest.

Gevraagd waarom in de drie eerste leden van artikel 30 van het amendement verschillende periodes worden gehanteerd waarbinnen de overheidsmaatregel wordt uitgevaardigd, antwoordde de gemachtigde:

“Deze termijnen zijn gealigneerd aan de vervaltermijnen van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen en voor het verkavelen van gronden.

Cfr. Artikel 99 en 102 van het Omgevingsvergunningendecreet.”

19.2. Artikel 30, vierde lid, van het amendement omschrijft “een overheidsmaatregel” als een beschermingsmaatregel, een inrichtings- of beheermaatregel, of een erfdienstbaarheid tot openbaar nut die gericht is op het tegengaan van nadelige invloeden op het milieu en machtigt tevens de Vlaamse Regering de maatregel vast te stellen die als overheidsmaatregel wordt beschouwd.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof¹⁴ met betrekking tot de beperking van het eigendomsrecht en de toekenning van een schadeloosstelling blijkt dat:

“B.6.1. Het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen van het eigendomsrecht oplegt, heeft niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden.

Uit de vestiging van een door of krachtens een wettelijke bepaling opgelegde beperking van het eigendomsrecht in het algemeen belang vloeit aldus in beginsel voor de eigenaar van het bezwaarde onroerend goed geen recht op vergoeding voort (Cass., 16 maart 1990, Arr. Cass., 1989-1990, nr. 427; EHRM, 25 juni 2015, Couturon t. Frankrijk, §§ 34 tot 43). Evenzo, ‘wanneer een maatregel inzake de regeling van het gebruik van de goederen in het geding is, is de niet-vergoeding één van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden om te bepalen of een billijk evenwicht in acht is genomen, maar zij zou op zich geen schending van artikel 1 van het Eerste Protocol kunnen inhouden’ (zie, met name, EHRM, grote kamer, 29 maart 2010, Depalle t. Frankrijk, § 91; 26 april 2011, Antunes Rodrigues t. Portugal, § 32).

In geval van een ernstige verstoring van het ongestoord genot van het eigendomsrecht, zoals een bouw- of verkavelingsverbod, kan die last evenwel niet zonder een redelijke vergoeding van de waardevermindering van het perceel, aan een eigenaar worden opgelegd (EHRM, 19 juli 2011, Varfis t. Griekenland).

B.6.2. Het bepalen van de gevallen waarin een beperking van het eigendomsrecht tot een vergoeding aanleiding kan geven en de voorwaarden waaronder die vergoeding kan worden toegekend, is een keuze die aan de bevoegde wetgever toekomt, onder voorbehoud van de toetsing door het Hof ten aanzien van de redelijkheid en de evenredigheid van de genomen maatregel.

B.7.1. Het opleggen, door een ruimtelijk uitvoeringsplan, van een bouw- en verkavelingsverbod voor percelen die vóór de inwerkingtreding van dat plan wel voor bebouwing in aanmerking kwamen, vormt een inmenging in het eigendomsrecht.”

Naar analogie met het voormelde arrest vormen de in de ontworpen regeling bedoelde bouwverboden als gevolg van een overheidsmaatregel, een ernstige verstoring van het ongestoord genot van het eigendomsrecht waarvoor een redelijke vergoeding dient te worden toegekend.

Met de ontworpen delegatie aan de Vlaamse Regering, komt het deze laatste toe om te bepalen voor welke overheidsmaatregel er een billijke vergoeding wordt verleend.

¹⁴ GwH 22 december 2016, nr. 2016/164.

Gelet op de bescherming van het ongestoord eigendomsrecht in artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens, dient erover te worden gewaakt dat alle mogelijke gevallen die leiden tot een bouwverbod in aanmerking komen voor deze vergoeding zodat ook het gelijkheidsbeginsel wordt gerespecteerd.

Artikel 36

20. Artikel 6, 5°, van het amendement bepaalt dat de compenserende vergoeding voor de uitvoering van een natuurinrichtingsproject, vermeld in artikel 47 van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ onder de gelding van titel 2 valt.

Artikel 36, 2°, van het amendement vervangt artikel 47, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997, waardoor de vraag rijst naar de coherentie van alle geldende bepalingen.

Het ontworpen artikel 47, § 2, eerste lid, 2° en 7°, wordt onder de gelding van artikel 2.1.4 en 2.1.5 van het decreet van 28 maart 2014 gebracht.

Artikel 36, 3°, van het amendement voegt aan artikel 47, § 4, van het decreet van 21 oktober 1997 een nieuw lid toe dat de indruk wekt dat er op basis van artikel 47 ook vergoedingen kunnen worden verleend die geen compenserende vergoeding zijn als vermeld in artikel 6, 5°.

De onderlinge verhouding tussen voornoemde bepalingen dient te worden verduidelijkt.

Artikel 56

21. Artikel 56 van het amendement bepaalt:

“Aan artikel 1.1.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het laatst gewijzigd bij het decreet van 3 mei 2019, wordt een punt 19° toegevoegd, dat luidt als volgt:

‘19° woonreservegebied: een gebied dat ressorteert onder:

a) de gebiedsbestemming woonuitbreidingsgebied, vermeld in artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen;

b) het bijzonder bestemmingsvoorschrift reservegebied voor woonwijken van een gewestplan;

c) het bijzonder bestemmingsvoorschrift woonreservegebied van een gewestplan;

d) het bijzonder bestemmingsvoorschrift woonaansnijdingsgebied van een gewestplan.”

Deze bepaling is inhoudelijk identiek aan de bepaling van artikel 2¹⁵ van het voorstel van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft’¹⁶ en dient in het belang van de coherentie en duidelijkheid van de regelgeving uit het amendement te worden weggelaten.

Artikelen 84 tot 88

22. In de artikelen 84 tot 88 van het amendement wordt voorzien in het vervangen van het instrument van de “herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil” van het decreet van 28 maart 2014 ‘betreffende de landinrichting’ (hierna: landinrichtingsdecreet), door het instrument van de “herverkaveling uit kracht van wet die gekoppeld is aan een ruimtelijk uitvoeringsplan”.

Er dient te worden opmerkt dat door de ontworpen regeling geen planologische ruil meer noodzakelijk zal zijn. Gezien het gewijzigde opzet van het gehanteerde instrument, rijst de vraag of geen overgangsregeling vereist is voor de eventueel nog overeenkomstig het landinrichtingsdecreet lopende procedures tot “herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil”.

Artikelen 99 tot 101

23. Deze artikelen bevatten een nieuwe regeling voor het instrument van de “(stedenbouwkundige) lasten” waarin in het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ is voorzien.

De vraag rijst of de ontworpen regeling niet moet worden aangevuld met verplichtingen tot het vervullen van de opgelegde last ingeval de vergunning waarvan de last deelt uitmaakt, het voorwerp uitmaakt van een procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (of, naargelang het geval, wanneer het gaat om een last die betrekking heeft op wegenis en de gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen wordt aangevochten met een beroep bij de Raad van State).¹⁷

¹⁵ De Raad van State, afdeling Wetgeving heeft in zijn op 11 februari 2021 gegeven advies 68.579/1 geen opmerking over deze bepaling geformuleerd.

¹⁶ Decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 577/1).

¹⁷ Zeker in de gevallen waar een aanvrager verkiest een uitspraak over het beroep af te wachten, zou het wat ongelukkig zijn als het vergunningverlenend bestuur in tussentijd toch bijvoorbeeld al de financiële bijdrage of waarborg die de opgelegde last uitmaakt, zou gaan innen bij die aanvrager.

In een dergelijke opschortingsregeling is in het decreet van 25 april 2014 eveneens voorzien voor de geldigheidsduur van de omgevingsvergunning, die gedurende de ganse procedure wordt opgeschort ingeval de wettigheid van de vergunning ter discussie staat wegens een annulatieberoep bij de bestuursrechter.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Chantal BAMPS