



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.630/16
van 11 maart 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over het
realisatiegericht instrumentarium’

Op 12 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over het realisatiegericht instrumentarium’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 5 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 maart 2024.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot uitvoering van het decreet van 26 mei 2023 ‘betreffende het realisatiegerichte instrumentarium’ (hierna: Instrumentendecreet). Het ontwerp omvat vijf titels.

2.1. Titel 1 van het ontwerp bevat diverse definities en regelt een aantal aspecten van gegevensuitwisseling in het kader van het Instrumentendecreet.

2.2. Titel 2 van het ontwerp bevat nadere regels in het kader van de compenserende vergoedingen.

Hoofdstuk 1 van titel 2 regelt de modaliteiten van het facultatieve schaderamingsrapport. De hoofdstukken 2, 3 en 4 strekken tot het organiseren van het administratieve beheer en de procedure van respectievelijk de planschadevergoeding en andere compenserende vergoedingen, de eigenaarsvergoeding en de gebruikersvergoeding. Hoofdstuk 5 voorziet in een regeling met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens bij het onderzoek naar en de toekenning van de voornoemde vergoedingen.

2.3. Titel 3 van het ontwerp bevat nadere regels in het kader van de koopplichten.

Hoofdstuk 1 van titel 3 organiseert het administratief beheer en de procedure van de koopplichten vermeld in artikel 21, § 1, 1° tot 4° en 7°, van het Instrumentendecreet (afdeling 1). Het bevat daarnaast algemene bepalingen over advies- en informatievragen bij andere diensten (afdeling 2) en bepaalt de draagwijdte van het begrip ‘ernstig in het gedrang brengen van de leefbaarheid van de bedrijfsvoering’ (afdeling 3). Hoofdstuk 2 regelt het administratief beheer en de procedure van de koopplichten vermeld in artikel 21, § 1, 5° en 6°, van het Instrumentendecreet (afdeling 1) en bevat algemene bepalingen over advies- en informatievragen bij andere diensten (afdeling 2). Hoofdstuk 3 strekt tot invoering van een regeling over de samenloop van koopplichten. Hoofdstuk 4 voorziet in een regeling met betrekking de verwerking van persoonsgegevens bij het onderzoek naar en de uitvoering van de verschillende koopplichten.

2.4. Titel 4 van het ontwerp bevat wijzigingsbepalingen.

Deze titel strekt tot aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 1997 ‘betreffende de kennisgeving van werken ter uitvoering van het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen’ (hoofdstuk 1), het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2002 ‘houdende de nadere bepalingen van de regels en bevoegdheden voor de uitvoering van het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen op de onbevaarbare waterlopen’ (hoofdstuk 2), het besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003 ‘houdende maatregelen tot uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid’ (hoofdstuk 3), 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, gecoördineerd op 15 juni 2018’ (hoofdstuk 4) en het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2014 ‘betreffende de landinrichting’ (hoofdstuk 5).

2.5. Titel 5 van het ontwerp bevat de slotbepalingen.

Hoofdstuk 1 strekt tot opheffing van diverse besluiten. Hoofdstuk 2 bevat een overgangsregeling voor de kapitaalschadecommissies, waarvan de taken door de landcommissies zullen worden uitgevoerd. Hoofdstuk 3 regelt de inwerkingtreding van diverse artikelen van het Instrumentendecreet (artikel 95). Het te nemen besluit zal in werking treden op 1 april 2024, met uitzondering van artikel 17, tweede lid, 4°, dat in werking treedt op de datum van inwerkingtreding van artikel 36 van het Instrumentendecreet (artikel 96).

RECHTSGROND

3.1. Uit de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef kan worden afgeleid dat het om advies voorliggende ontwerp rechtsgrond zoekt in artikel 7, §§ 2, zesde lid, en 3, artikel 8, §§ 1, derde lid, 2, derde lid, en 3, artikel 11, derde en vierde lid, artikel 14, § 4, artikel 17, § 2, artikel 22, tweede lid, artikel 23, § 2, tweede en derde lid, § 3, tweede lid, §§ 4 en 5, artikel 26, §§ 2, derde lid, en 4, artikel 29, tweede lid, en artikel 115 van het Instrumentendecreet. De rechtsgrondentabel die door de gemachtigde werd aangeleverd sluit aan bij de zo-even aangehaalde bepalingen.

Die rechtsgronden zijn nog niet in werking getreden, maar worden samen met het te nemen besluit in werking gesteld door artikel 95 van het ontwerp, dat rechtsgrond vindt in het aangehaalde artikel 115 van het Instrumentendecreet, zodat er bij de inwerkingtreding van het te nemen besluit in beginsel afdoende rechtsgrond zal zijn.

3.2. Met de ingeroepen rechtsgronden kan worden ingestemd onder voorbehoud van hetgeen hierna onder de randnummers 4.1 tot 5.3 wordt opgemerkt.

4.1. In artikel 2, eerste lid, van het ontwerp wordt het opladen van vragen, verzoeken, berichten, documenten, adviezen en rapporten op een digitaal uitwisselingsplatform gelijkgesteld met de beveiligde zending vermeld in artikel 3, 2°, van het Instrumentendecreet. Uit de rechtsgrondentabel volgt dat voor deze bepaling rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 8, § 3, 11, derde lid, en 23, § 4, van het Instrumentendecreet. Hoewel deze bepalingen algemene delegaties aan de Vlaamse Regering bevatten om de nadere regels voor de administratieve procedure voor de compenserende vergoeding en de koopplicht te bepalen, is het niettemin nauwkeuriger om zich voor de onderhavige regeling te beroepen op de (niet in de aanhef opgenomen) delegatie uit artikel 3, 2°, van het Instrumentendecreet. Krachtens die bepaling kan de Vlaamse Regering de draagwijdte van het begrip ‘beveiligde zending’ uitdrukkelijk uitbreiden naar een “betekeningswijze waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld”.

4.2. In artikel 18, eerste lid, van het ontwerp worden de momenten vastgelegd waarop de “gebruiksbeperking effectief ingaat op het perceel in kwestie”, wat van belang is voor de

toekenning van de andere compenserende vergoedingen dan de planschadevergoeding. De gemachtigde verduidelijkte dat voor deze bepaling “hoofdzakelijk” rechtsgrond wordt gezocht in artikel 8, § 3, van het Instrumentendecreet. Gevraagd om toe te lichten hoe dit artikel als rechtsgrond voor de ontworpen regeling kan dienen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De rechtsgrond ligt in hoofdzaak in artikel 8, §3 van het Instrumentendecreet dat stelt dat de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt voor de administratieve procedure voor het verkrijgen van de compenserende vergoeding. De compenserende vergoeding moet aangevraagd worden binnen een termijn van 2 jaar na het ontstaan van het recht op een compenserende vergoeding (zie artikel 11 Instrumentendecreet). Voor de begunstigten moet het duidelijk zijn wanneer deze termijn voor het aanvragen van een compenserende vergoeding aanvangt en eindigt. Dit wordt door de Vlaamse Regering verduidelijkt in artikel 18 van het ontwerp.”

Het bepalen van het moment waarop de gebruiksbeperking effectief ingaat is echter niet alleen een procedurele bepaling, maar heeft eveneens invloed op de berekening en de omvang van de compenserende vergoeding.¹ Zo wordt in artikel 18, eerste lid, 4°, bijvoorbeeld gestipuleerd dat de gebruikersbeperking pas ingaat op het moment dat de inrichtingswerken effectief aanvangen, terwijl de betrokkene al eerder op de hoogte wordt gebracht van de geplande werken.² Het komt de Raad van State voor dat de enkele goedkeuring van toekomstige werken al aanleiding geeft tot een waardevermindering van het betrokken perceel, zodat de gebruiksbeperking aanvangt op dat moment, en dus niet vanaf het moment dat de werken effectief starten.

Bijgevolg moet voor artikel 18 van het ontwerp niet alleen rechtsgrond worden gezocht in de delegaties uit het Instrumentendecreet om de administratieve procedure te regelen, maar ook in de decretale bepalingen die de Vlaamse Regering machtigen om voor elk van de compenserende vergoedingen de berekeningswijze vast te leggen, die in de aanhef worden vermeld.

4.3. In artikel 83 van het ontwerp wordt bepaald dat de artikelen 63 en 64 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003 worden opgeheven. Als rechtsgrond voor deze opheffingsbepaling wordt beroep gedaan op artikel 23, § 4, van het Instrumentendecreet, dat luidt als volgt:

“De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de administratieve procedure voor het vervullen van de koopplichten, vermeld in artikel 21, §1, en de ontwikkeling van een koopplichtenloket. Ze kan bepalen dat die procedure digitaal verloopt. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de verlenging van de termijnen, vermeld in artikel 24.”

De artikelen 63 en 64 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 november 2003 bevatten echter niet alleen procedurele regelingen, maar bepalen ook de voorwaarden waaronder eigenaars van onroerende goederen zich op de koopplicht kunnen beroepen. De gemachtigde bevestigde dat de onderhavige opheffingsbepaling niet steunt op artikel 23, § 4, van het Instrumentendecreet, maar dat de rechtsgrond eerder te situeren is in artikel 26, § 4, van

¹ Het moment waarop de gebruiksbeperking effectief ingaat is immers het scharniermoment op basis waarvan situaties met elkaar worden vergeleken, een vergelijking die aanleiding geeft tot het bepalen van de hoogte van de compenserende vergoeding.

² Conform artikel 18, tweede lid, van het ontwerp.

hetzelfde decreet en artikel 42 van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: Natuurdecreet), zoals dat zal worden vervangen door artikel 35 van het Instrumentendecreet³. Vermits de voormelde bepalingen de Vlaamse Regering machtigen om de nadere voorwaarden van de koopplicht te bepalen, kan met de ingeroepen rechtsgrond worden ingestemd.

4.4. Artikel 84 van het ontwerp wijzigt artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009. De gewijzigde bepaling handelt over de koopplicht in het kader van het integraal waterbeleid.

Uit de rechtsgrondentabel blijkt dat de stellers zich voor deze bepaling wederom beroepen op artikel 23, § 4, van het Instrumentendecreet, terwijl de ontworpen wijzigingen niet alleen een procedureel karakter hebben, maar eveneens verband houden met de voorwaarden waaronder de koopplicht kan worden ingeroepen. De gemachtigde lichtte toe dat de rechtsgrond schuilt in artikel 26, § 4, van het Instrumentendecreet en artikel 1.3.3.3.1, § 1, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’, zoals dat zal worden vervangen door artikel 37 van het Instrumentendecreet.⁴ De voornoemde artikelen machtigen de Vlaamse Regering om de voorwaarden van de koopplicht nader te bepalen, waardoor met de ingeroepen rechtsgrond kan worden ingestemd.

5.1. Sommige bepalingen van het ontwerp voorzien in de verwerking van persoonsgegevens. Het gaat onder meer om de artikelen 2, 6 en 19 van het ontwerp. Voor geen enkele van de voornoemde bepalingen wordt door de gemachtigde een bepaling aangevoerd die nadrukkelijk in de verwerking van persoonsgegevens voorziet.

5.2. In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de gegevensuitwisseling tussen de landcommissie, de initiatiefnemer en de betrokken instantie plaatsvindt via “een digitaal uitwisselingsplatform”. Uit de toelichting van de gemachtigde volgt dat beroep wordt gedaan op artikel 7, § 3, van het Instrumentendecreet. Die decretale bepaling voorziet in een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door de landcommissie. Er kan met die rechtsgrond echter slechts worden ingestemd in zoverre die betrekking heeft op de verwerking door de landcommissie, maar niet in zoverre daarmee gegevensstromen geregeld worden die ook de initiatiefnemer en de betrokken instantie omvatten. Niettemin kan worden aanvaard dat die bepaling wat die aspecten betreft bijkomend rechtsgrond kan vinden in de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI).

Voor artikel 19 van het ontwerp, dat de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de aanvraag bij de landcommissie betreft, volstaat artikel 7, § 3, van het Instrumentendecreet.

5.3. In artikel 6 van het ontwerp wordt bepaald dat een aanvraag voor een planschadevergoeding wordt ingediend met een beveiligde zending bij de initiatiefnemer. Bij die

³ Artikel 35 van het Instrumentendecreet wordt op zijn beurt in werking gesteld door artikel 95, 6°, van het ontwerp, samen met het te nemen besluit op 1 april 2024 (artikel 96).

⁴ Artikel 37 van het Instrumentendecreet wordt op zijn beurt in werking gesteld door artikel 95, 7°, van het ontwerp, samen met het te nemen besluit op 1 april 2024 (artikel 96).

aanvraag moet onder meer het rijksregisternummer en het rekeningnummer van de aanvrager worden gevoegd. In tegenstelling tot wat de gemachtigde voorhoudt, kunnen de stellers zich niet beroepen op artikel 7, § 3, van het Instrumentendecreet, vermits het *in casu* niet gaat om de in dat artikel beoogde gegevensverwerking door de landcommissie, maar door de initiatiefnemer. Nu er geen equivalente bepaling is voor de gegevensverwerking door de initiatiefnemer, moet artikel 6 worden weggelaten uit het ontwerp voor zover daarin de werking van persoonsgegevens wordt geregeld, tenzij eerst een deugdelijke rechtsgrondbepaling zou worden opgenomen in het Instrumentendecreet.⁵

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. In het ontwerp wordt voor het bepalen van de vergoeding vaak een onderscheid gemaakt tussen landbouwgronden en niet-landbouwgronden, zonder dat steeds duidelijk is wat de verantwoording voor die verschillende behandeling is.

6.1. De artikelen 41 en 42 van het ontwerp definiëren de inhoud van de begrippen die worden gehanteerd om de gebruikersvergoeding te bepalen voor respectievelijk landbouw- en niet-landbouwpercelen. De uiteenlopende invulling van begrippen zoals genotsderving⁶, kapitaalsderving, diverse schadeposten, eindgebruik, gebruiksstopzetting of gebruikswaardedaling heeft tot gevolg dat de berekeningswijze van de gebruikersvergoeding verschilt naargelang het gaat om gebruikersvergoedingen voor landbouwpercelen, dan wel niet-landbouwpercelen.⁷

6.1.1 De vraag rijst of het zo-even geschetste onderscheid in behandeling bestaanbaar is met het gelijkheidsbeginsel uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof⁸ en de adviespraktijk van Raad van State⁹ 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 beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

⁵ De lacune in het Instrumentendecreet betreft zowel de verwerking van persoonsgegevens door de initiatiefnemer in het algemeen als de specifieke machtiging voor de verwerking van het rijksregisternummer (vergelijk artikel 7, § 3, tweede lid, 1°, van het Instrumentendecreet, waar die wel is gegeven aan de landcommissie).

⁶ Zo bedraagt de ‘genotsderving’ voor landbouwpercelen vier keer de gemiddelde jaarlijkse semibrutowinst van de verbouwde teelt. Voor niet-landbouwpercelen bedraagt de genotsderving viermaal de gemiddelde jaarlijks te behalen beroepsinkomsten op het perceel (euro/ha).

⁷ Of een aanvraag een gebruikersvergoeding voor landbouwpercelen betreft, hangt af van de voorwaarden in artikel 40 van het ontwerp.

⁸ Zie bv. GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, overweging B.8.

⁹ Zie bv. adv.RvS nr. 67.774/1/V van 5 augustus 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2020 ‘tot wijziging van de regelgeving betreffende de geldelijke en sociale anciënniteit van sommige personeelsleden van het onderwijs’, 14.

6.1.2. De gemachtigde werd ondervraagd over een eventuele verantwoording voor het onderscheid in behandeling. Het antwoord luidde als volgt:

“Er is een verschil in de behandeling van landbouwpercelen en niet-landbouwpercelen en de bepalingen hoe de gebruikersvergoeding wordt berekend voor een landbouwperceel en voor een niet-landbouwperceel. Een landbouwperceel kan objectief worden aangeduid als een perceel geregistreerd door een als landbouwgrond door geregistreeerde landbouwer conform artikel 4 van het decreet van 22 december 2006 houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid (objectief onderscheidingscriterium). Bij een landbouwperceel worden in artikel 41 de diverse schadeposten gedefinieerd. Dit zijn schadeposten die specifiek voorkomen bij een landbouwperceel en niet bestaan voor een niet-landbouwperceel (art. 42) (vergelijkbaarheid). Het doel van de wetgever is om voor de landbouwpercelen (het overgrote deel van de gebruikersvergoedingen) specifiekere factoren en berekeningswijze te bepalen wat mogelijk is door gebruik te maken van de gegevens waarover de administratie reeds beschikt. Het is redelijk om de factoren en berekening van landbouwpercelen op een andere manier te bepalen (geschiktheid/pertinentie). Voor niet-landbouwpercelen zal de aanvrager zelf meer bewijsstukken moeten leveren om beroepsinkomen, genotsderving en kapitaalsderving te staven (art. 19, 9°). De andere bepalingen voor landbouwpercelen en niet-landbouwpercelen is dus proportioneel en gerechtvaardigd (evenredigheid en legitiem doel) omdat de gebruikersvergoeding met andere factoren wordt berekend die gekend zijn of forfaitair worden bepaald bij landbouwpercelen en niet gekend zijn of niet voorkomen bij niet-landbouwpercelen.”

6.1.3. Het onderscheid in behandeling lijkt gebaseerd op een objectief onderscheidingscriterium en streeft een legitieme doelstelling na, met name het oogmerk om de berekeningsmethode voor landbouwpercelen administratief te vereenvoudigen door die te baseren op bij de overheid reeds bekende gegevens. Bij de beoordeling of het onderscheid in behandeling ook een adequaat karakter heeft, moet ten eerste worden nagegaan of de maatregel dienstig is om die doelstelling te bereiken, en moet ten tweede worden gecontroleerd of het toepassingsgebied van de maatregel aan de hand van pertinente criteria werd afgebakend.¹⁰

De vraag rijst of alle aspecten van het onderscheid in behandeling de legitieme doelstelling naderbij brengen. Het komt de Raad van State voor dat het bepalen van de genotsderving en kapitaalsderving op basis van bij de overheid gekende gegevens wellicht leidt tot een meer eenvoudige bepaling van de gebruikersvergoedingen, maar het is minder aannemelijk dat het niet in aanmerking nemen van ‘diverse schadeposten’ voor niet-landbouwpercelen in artikel 42, vierde lid, van het ontwerp dezelfde doelstelling naderbij brengt. De in artikel 41, vierde lid, van het ontwerp vermelde diverse schadeposten – “het verlies van de navette, het verlies van nutriëntenemissierechten en het verlies van grondgebonden productiepremies (euro/ha)” – zijn weliswaar specifiek verbonden met landbouwactiviteiten, maar de vraag rijst of er geen gelijkaardige schadeposten kunnen zijn voor het gebruik van niet-landbouwpercelen, zoals bijvoorbeeld bepaalde opstalrechten of vergoedingen voor hernieuwbare energieproductie-installaties op die percelen. De Vlaamse Regering moet een afdoende verantwoording geven voor het gemaakte onderscheid, indien het wordt gehandhaafd.

¹⁰ J. VELAERS, *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar. Deel I - Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Brugge, die Keure, 2019, 162-163.

Hetzelfde geldt ten aanzien van het principe dat voor niet-landbouwpercelen enkel het verlies van perceelsoppervlakte aansluitend bij de bedrijfszetel wordt meegenomen in de berekening van de kapitaalsderving, terwijl die beperking niet geldt ten aanzien van landbouwpercelen. Ook daar het is denkbaar dat bijvoorbeeld een loods buiten de hoofdbedrijfsterreinen aan waarde verliest als die hoofdactiviteit wordt beperkt.

De stellers van het ontwerp zullen zich er voor elk van de parameters van de berekening van moeten vergewissen dat het onderscheid in behandeling een verantwoord karakter heeft. Het strekt tot aanbeveling om die verantwoording op te nemen in een verslag of nota aan de Vlaamse Regering naar aanleiding van de vaststelling van het te nemen besluit. Bij ontstentenis van een redelijke verantwoording moeten de desbetreffende uiteenlopende berekeningsparameters van de gebruikersvergoeding op elkaar worden afgestemd.

6.2. In artikel 63 van het ontwerp wordt gestipuleerd wat de inhoud is van de zinsnede “ernstig in het gedrang brengen van de leefbaarheid van de bedrijfsvoering”. Die vereiste moet worden vervuld opdat een aanvrager zich op de koopplicht kan beroepen (artikel 26, § 2, 2°, van het Instrumentendecreet).

6.2.1. Als de aanvrager geen landbouwer is, wordt het “voorheen leefbaar zijn” van het bedrijf aangetoond aan de hand van financiële parameters van de laatste drie jaar voor het effectief ingaan van de gebruiksbeperking, met name de liquiditeit, het werkkapitaal, de solvabiliteit en de rentabiliteit. De betekenisvolle invloed op de resultaten wordt aangetoond aan de hand van een gemotiveerde berekening van de invloed van dezelfde financiële parameters op de resultaten die nog wordt verwacht na het van kracht worden van de gebruiksbeperking.

Als de aanvrager geregistreerd is als landbouwer, wordt het “voorheen leefbaar zijn” van het bedrijf aangetoond aan de hand van het arbeidsinkomen van de landbouwer van ten minste de laatste drie jaar voor het effectief ingaan van de gebruiksbeperking. De betekenisvolle invloed op de resultaten wordt aangetoond aan de hand van de daling van het arbeidsinkomen van de landbouwer onder twee derde van het gewestelijk vergelijkbaar inkomen ten gevolge van het van kracht worden van de gebruiksbeperking en een gemotiveerde berekening van de daling van het arbeidsinkomen die nog wordt verwacht na het van kracht worden van de gebruiksbeperking.

6.2.2. Uit de voorgaande regeling volgt dat een onderscheid in behandeling wordt gecreëerd tussen landbouwers en niet-landbouwers voor het voldoen aan de voorwaarden van de koopplicht. De vraag rijst of dit onderscheid in behandeling bestaanbaar is met het gelijkheidsbeginsel uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zoals uiteengezet in opmerking 6.1.1.

Gevraagd naar een verantwoording voor dit onderscheid, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Er zijn een aantal redenen voor het onderscheid in behandeling tussen landbouwers en niet-landbouwers:

In de landbouwsector kan aan de hand van het arbeidsinkomen een uitspraak gedaan worden over de leefbaarheid. Er worden hierover ook op regelmatige basis cijfers gepubliceerd door het Agentschap Landbouw en Zeevisserij per deelsector uit de landbouw. Hierdoor kan het arbeidsinkomen van de landbouwer die de koopplicht aanvraagt,

vergeleken worden met de gepubliceerde cijfers en ook beoordeeld worden. Voor andere sectoren buiten de landbouw worden er geen cijfers gepubliceerd, waardoor je doorgegeven arbeidsinkomens voor de 3 voorgaande jaren niet kan beoordelen op betrouwbaarheid.

Er is voor landbouwers voor een meer éenvoudige bewijslast gekozen omdat landbouwers veel minder hun bedrijf uitbaten met een rechtspersoon en veel meer in eigen naam. Zelfs een boekhouding is voor een landbouwer niet altijd verplicht. Andere ondernemingen zijn wel verplicht om een boekhouding bij te houden.”

Het komt voor dat niet ieder aspect van het onderscheid in behandeling verband houdt met de doelstelling van een eenvoudiger bewijslast. Zo wordt niet aannemelijk gemaakt waarom van een betekenisvolle invloed op de resultaten van landbouwers slechts sprake is wanneer het arbeidsinkomen van de landbouwer onder twee derde van het gewestelijk vergelijkbaar inkomen is gedaald, terwijl een gelijkaardige vereiste niet wordt opgelegd voor niet-landbouwers.

6.2.3. Opnieuw moeten de stellers zich ervan vergewissen dat er voor ieder afwijkend aspect van de beoordeling of een aanvrager zich op de koopplicht kan beroepen een redelijke verantwoording bestaat. Die verantwoording moet desgevallend worden opgenomen in een verslag of nota aan de Vlaamse Regering naar aanleiding van de vaststelling van het te nemen besluit. Bij ontstentenis van een dergelijke verantwoording moeten de parameters van de beoordeling beter op elkaar worden afgestemd.

6.3. In artikel 65 van het ontwerp wordt bepaald dat de koopplicht van toepassing is op het deel van het onroerend goed dat ligt binnen het gebied waarvoor de koopplicht geldt. Als het onroerend goed voor meer dan 80 % binnen dit gebied ligt, kan de aanvraag worden ingeroepen voor het volledige onroerend goed. Alleen als de aanvrager een landbouwer is, kan de koopplicht worden ingeroepen voor alle onroerende goederen die de aanvrager in gebruik heeft voor beroepsdoeleinden op het vlak van landbouw of bosbouw en die verbonden zijn met de bedrijfsvoering die ernstig in het gedrang is gekomen.

6.3.1. De zo-even omschreven maatregel creëert wederom een onderscheid in behandeling tussen landbouwers en niet-landbouwers. Gevraagd naar een verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Deze bepaling werd ingevoerd omwille van het specifiek kenmerk van de grondgebondenheid van landbouwactiviteiten. Landbouwbedrijven beschikken niet alleen over bedrijfsgebouwen maar ook over dikwijls verspreid liggende landbouwgronden. Landbouwers kunnen de koopplicht inroepen voor hun onroerende goederen gelegen in een bepaald gebied als de leefbaarheid ernstig in het gedrang komt. Deze landbouwers kunnen ook nog beschikken over landbouwgronden buiten het gebied waar de koopplicht van toepassing is. Het is logisch dat als onroerende goederen van een landbouwbedrijf te koop wordt aangeboden via de koopplicht, waardoor ook de overige onroerende goederen ook niet meer nuttig kunnen aangewend worden door de landbouwer, dat die ook worden aangekocht via de koopplicht.”

6.3.2. Met de verantwoording van de gemachtigde kan niet worden ingestemd. Het kan niet worden uitgesloten dat het niet langer kunnen beschikken over bepaalde gronden ertoe kan leiden dat ook de bedrijfsvoering van niet-landbouwbedrijven ernstig in het gedrang komt.

Doordat het toepassingsgebied van het onderscheid niet op logische wijze is afgebakend, is de maatregel niet bestaanbaar met het gelijkheidsbeginsel uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Bij gebrek aan een meer pertinente verantwoording voor het onderscheid in behandeling, kan artikel 65, tweede lid, van het ontwerp geen doorgang vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ moet men bijkomend verwijzen naar artikel 3, 2°, van het Instrumentendecreet, artikel 42 van het Natuurdecreet, artikel 1.3.3.3.1, § 1, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ en de artikelen 20 en 87 van de BWHI, telkens met de meest actuele wetsgeschiedenis.

Artikel 9

8. In artikel 9, § 4, van het ontwerp wordt bepaald dat de landcommissie tijdens de procedure van de compenserende vergoeding de aanvrager om een plaatsbezoek kan verzoeken. Als het bezoek niet plaatsvindt binnen de door het ontwerp bepaalde termijn, wordt de aanvrager verondersteld afstand te doen van zijn verzoek, tenzij overmacht kan worden aangetoond. Uit de tekst van het ontwerp blijkt met andere woorden dat een overschrijding van de termijn door de *landcommissie* kan leiden tot een afwijzing van de aanvraag van de *verzoeker*. Gevraagd of dit wel binnen de bedoelingen van de stellers van het ontwerp ligt, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“[Als dat] plaatsbezoek niet binnen de 90 dagen kan plaatsvinden omdat bvb. De aangestelde van de landcommissie door onvoorziene omstandigheden niet binnen deze termijn aanwezig kan zijn, dan leidt dit niet tot een afstand van de aanvraag. Dat het plaatsbezoek niet tijdig heeft kunnen plaatsvinden, ligt buiten hier buiten de wil van de aanvrager en deze kan daarvoor niet gesanctioneerd worden.”

Het strekt tot aanbeveling om tekst van het ontwerp in overeenstemming te brengen met het antwoord van de gemachtigde. Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* met betrekking tot de artikelen 22, § 2, tweede lid, 48, § 2, tweede lid, 53, § 2, tweede lid, en 70, § 2, tweede lid, van het ontwerp.

Artikel 19

9. Uit artikel 19 van het ontwerp volgt dat de aanvrager van de compenserende vergoedingen zijn verzoek met een beveiligde zending moet indienen bij de territoriaal bevoegde landcommissie. Noch in het ontwerp, noch in het Instrumentendecreet wordt echter bepaald hoe de bevoegdheid van de landcommissie wordt vastgesteld, wat in het bijzonder een probleem kan vormen indien percelen aan de orde zijn die de provinciegrenzen overschrijden. Gevraagd om nadere toelichting, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Welke landcommissie territoriaal bevoegd is, is niet expliciet vermeld in het ontwerp. De ligging van het goed bepaalt welke landcommissie bevoegd is (naar analogie

met artikel 2.2.1.1, tweede lid van het BVR van 06.06.2014 betreffende de landinrichting). Het is aangewezen om in het ontwerp te verduidelijken wie de bevoegde landcommissie is.

Mogelijke formulering:

‘De territoriaal bevoegde landcommissie of de bevoegde landcommissie is de landcommissie van de provincie waarin het grootste deel van perceel gelegen is waarvoor een compenserende vergoeding aangevraagd wordt.’

In afwijking van het eerste lid, kan een landcommissie van een andere provincie als bevoegde landcommissie optreden als de beleidsbeslissing die aanleiding geeft tot de compenserende vergoeding voor het grootste deel betrekking heeft op deze andere provincie.”

Het strekt tot aanbeveling om nader te bepalen in het ontwerp hoe de territoriale bevoegdheid van de landcommissies moet worden vastgesteld.

Artikel 31

10. In artikel 31, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de referentiedatum van het schattingsverslag de datum van inwerkingtreding is van de gebruiksbeperking. Aan de gemachtigde werd gevraagd wat wordt bedoeld met de “inwerkingtreding”. Het antwoord luidde als volgt:

“De formulering van artikel 31, tweede lid van het ontwerp kan inderdaad aanleiding geven tot verwarring. Er wordt voorgesteld om een duidelijkere formulering op te nemen.

Mogelijke formulering van artikel 31, tweede lid:

‘De referentiedatum van de schatting is de datum waarop het recht op de eigenaarsvergoeding ontstaat.’

Op die manier wordt in het ontwerp dezelfde formulering gebruikt als in artikel 13, §1 en §2 van het Instrumentendecreet nl. ‘het ontstaan van het recht op een eigenaarsvergoeding’.”

Het strekt tot aanbeveling om artikel 31, tweede lid, van het ontwerp in die zin te verduidelijken.

Artikel 43

11. Artikel 43 strekt tot nadere regeling van de verwerking van persoonsgegevens door de landcommissie bij de afhandeling van aanvragen van de diverse compenserende vergoedingen, in uitvoering van artikel 7, § 3, van het Instrumentendecreet. Noch uit artikel 7, § 3, van het Instrumentendecreet, noch uit artikel 43 van het ontwerp kan echter worden afgeleid wat de maximale bewaartermijn voor de betrokken persoonsgegevens is.¹¹

¹¹ De Raad van State had in het laatste advies over het Instrumentendecreet nochtans uitdrukkelijk uiteengezet dat de decreetgever de essentiële elementen van de gegevensverwerking moet regelen. Zie adv.RvS nr. 72.661/1 van 20 februari 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 mei 2023 ‘betreffende het realisatiegerichte instrumentarium’ en amendementen nrs. 19 tot 24, overweging 3.2.

In het arrest nr. 154/2023 van 23 november 2023 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de bewaringstermijn van persoonsgegevens zich evenredig moet verhouden tot het doeleinde waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt. Bij gebrek aan een dergelijke verband van evenredigheid is er sprake van een ongeoorloofde inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens) van de personen van wie persoonsgegevens worden verwerkt.¹²

Door het ontbreken van een maximale bewaringstermijn en de daaruit voortvloeiende mogelijkheid om gegevens onbeperkt in de tijd te bewaren, heeft de voorziene verwerking van persoonsgegevens een onevenredig karakter. Bijgevolg dient te worden voorzien in een evenredige bewaringstermijn, zonder dewelke artikel 43 van het ontwerp geen doorgang kan vinden. Daarenboven moet worden opgemerkt dat de maximale bewaringstermijn één van de essentiële elementen betreft die krachtens het formele legaliteitsbeginsel uit artikel 22 van de Grondwet door de decreetgever zelf moeten worden geregeld.¹³ Aldus veronderstelt een dergelijke wijziging geen aanpassing van het om advies voorgelegde ontwerp, maar van het decreet dat rechtsgrond voor de zo-even omschreven gegevensverwerking biedt.

Bijgevolg zal de gegevensverwerking in het kader van dit ontwerp maar kunnen plaatsvinden nadat het decreet is aangevuld met een regeling voor de bewaartermijnen.¹⁴

Deze opmerking geldt, *mutatis mutandis*, ook voor artikel 79 van het ontwerp over de verwerking van persoonsgegevens door de Vlaamse Grondenbank, nu artikel 23, § 5, van het Instrumentendecreet dat op die verwerking betrekking heeft, evenmin in een bewaartermijn voorziet.

Artikel 45

12. Artikel 45 van het ontwerp strekt tot het bepalen van de verschillende entiteiten die de koopplicht in eigen naam en voor eigen rekening kunnen uitoefenen. In bepaalde gevallen oefent de Vlaamse Grondenbank de koopplicht uit in naam en voor rekening van een andere tot aankoop verplichte entiteit. In dat geval wordt met elke verwijzing naar de ‘tot aankoop verplichte entiteit’ in de artikelen 44 tot en met 65 in essentie verwezen naar de ‘Vlaamse Grondenbank’ zelf.

Dit heeft echter tot gevolg dat de Vlaamse Grondenbank, die steeds een beoordelingsrapport moet opmaken, de desbetreffende stukken aan zichzelf (als tot aankoop

¹² GwH 23 november 2023, nr. 154/2023, B.33, waar wordt geoordeeld dat andere doelstellingen dan het specifieke doel van de gegevensverwerking niet in aanmerking kunnen worden genomen voor het bepalen van de bewaringstermijn voor persoonsgegevens.

¹³ Adv.RvS nr68.936/AV van 7 april 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101. Zie specifiek met betrekking tot de bewaartermijn voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het Instrumentendecreet, adv.RvS nr. 72.261/1 van 20 februari 2023 over amendementen bij het ontwerp dat geleid heeft tot het Instrumentendecreet, opmerking 3.2.

¹⁴ Bovendien moet dit aspect ook worden geregeld in de nieuw in te voegen parallelle decreetsbepaling over gegevensverwerking door de initiatiefnemer, zie *supra*, opmerking 5.3.

verplichte entiteit) zal moeten overmaken (artikel 48, §§ 1 en 2, van het ontwerp). De gemachtigde verschaft de volgende verklaring voor deze aanpak:

“Als een koopplicht als vermeld in artikel 45, §1 van het ontwerp wordt uitgeoefend, zal de tot aankoop verplichte entiteit de Vlaamse Grondenbank op de hoogte brengen van de genomen stappen. In de andere gevallen (koopplicht als vermeld in artikel 45, §2 en §3 van het ontwerp) is de Vlaamse Grondenbank zelf de tot aankoop verplichte entiteit of treedt zij op in naam en voor rekening van de tot aankoop verplichte entiteit. Logischerwijs zal de Vlaamse Grondenbank zichzelf in deze gevallen niet op de hoogte brengen van de genomen stappen / de Vlaamse Grondenbank zal niet met zichzelf communiceren.

De regeling is complex maar voldoende transparant. Het verslag aan de Vlaamse Regering en de bijgevoegde procedureschema's geven de nodige toelichting.”

De Raad van State heeft begrip voor de complexiteit die volgt uit de dubbele rol van de Vlaamse Grondenbank in het kader van de voorliggende regeling, maar dat neemt niet weg dat de huidige formuleringswijze niet dienstig is voor de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de procedureregeling inzake de koopplicht. De stellers van het ontwerp moeten de procedureregels opnieuw onderzoeken, teneinde nodeloze vormvereisten en procedurestappen te vermijden.

Artikel 84

13. Artikel 84 van het ontwerp bevat twee punten 3°. De gemachtigde heeft bevestigd dat dit zal worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC