



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.625/16
van 13 maart 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing, naar aanleiding van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023’

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 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing, naar aanleiding van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023’.

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 Wim GEURTS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 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 wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 ‘betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing’.

In hoofdzaak wordt de opmaak van een meerwaarderamingsrapport en een meerwaarderapport geregeld (artikel 2 van het ontwerp). Daarnaast worden onder andere de regels voor de gefaseerde betaling aangepast (artikel 3), worden nadere regels aangenomen over de melding van niet-betalbaarheid (artikel 4) en wordt de regeling van de doorstorting van bepaalde bedragen vervangen (artikel 5).

De artikelen 69 tot 77 van het decreet van 26 mei 2023 ‘betreffende het realisatiegerichte instrumentarium’ (hierna: Instrumentendecreet van 26 mei 2023) treden in werking op 1 april 2024 (artikel 7). Het te nemen besluit treedt eveneens in werking op 1 april 2024 (artikel 8).

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt naar luid van de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef rechtsgrond gezocht in de artikelen 2.6.7, tweede lid, 2.6.7/1, § 3, 2.6.10, §§ 2, zesde lid, en 2/1, tweede lid, 2.6.13, § 1, 2.6.14, §§ 1, eerste lid, en 3, vierde lid, 2.6.15, derde lid, en 2.6.16, § 6, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en in artikel 115 van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023.

De gemachtigde bezorgde ook een rechtsgrondentabel, op basis waarvan die opsomming moet worden verbeterd:

Art. 1 (actualisatie – opschorting planbatenheffing)	VCRO, artikel 2.6.7, tweede lid
Art. 2 (opmaak van het meerwaarderamingsrapport en meerwaarderapport)	
Nieuw artikel 1/1 (definities)	Nvt
Nieuw artikel 1/2 (digitale uitwisseling van gegevens)	Nvt
Nieuw artikel 1/3 (opmaak meerwaarderamingsrapport)	VCRO, artikel 2.6.10, §2/1, tweede lid, ingevoegd bij het decreet van 26 mei 2023

Nieuw artikel 1/4 – 1/8 (opmaak meerwaarderapport)	VCRO, artikel 2.6.10, §2, zesde lid, ingevoegd bij het decreet van 26 mei 2023
Nieuw artikel 1/9 – verwerking persoonsgegevens	Instrumentendecreet, artikel 7, §3
Art. 3 (actualisatie – gefaseerde betaling)	VCRO, artikel 2.6.14, §1, eerste lid, vervangen bij het decreet van 26 mei 2023,
Art. 4 (melding niet betaalbaarheid)	VCRO, artikel 2.6.14, §3, vierde lid, ingevoegd bij het decreet van 26 mei 2023,
Art. 5 (doorstorten inkomsten)	VCRO, artikel 2.6.17, §4, ingevoegd bij het decreet van 26 mei 2023
Art. 6 (actualisatie)	Nvt
Art. 7 & 8 (inwerkingtreding Instrumentendecreet & besluit)	Instrumentendecreet van 26 mei 2023, artikel 115
Art. 9 (uitvoering besluit)	Nvt

Met de rechtsgronden waarop in deze tabel beroep wordt gedaan kan worden ingestemd,¹ onder voorbehoud van wat volgt.

4.1. In het ontworpen artikel 1/2, eerste lid, van het besluit van 29 mei 2009 (artikel 2 van het ontwerp) wordt het opladen van vragen, verzoeken, berichten, documenten, adviezen en rapporten op een digitaal uitwisselingsplatform dat automatische notificaties aan de geadresseerde genereert gelijkgesteld met de beveiligde zending vermeld in artikel 3, 2°, van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023.

Voor die bepaling kan worden gesteund op 1.1.2, 3°, c), van de VCRO, naar luid waarvan de Vlaamse Regering andere betekeniswijzen kan toelaten waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld.

4.2. Het ontworpen artikel 1/2, tweede lid, van het besluit van 29 mei 2009 regelt de wijze van gegevensuitwisseling tussen overheden.

Volgens de gemachtigde moet voor die bepaling rechtsgrond worden gezocht in artikel 7, § 3, van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023. Die bepaling bevat evenwel slechts een delegatie aan de Vlaamse Regering om nader te bepalen welke persoonsgegevens kunnen worden verkregen, alsook de instanties of overheden die de persoonsgegevens verstrekken, voor wat betreft de gegevensverwerking door de landcommissies. Rechtsgrond kan veeleer worden gevonden in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), op basis waarvan de Vlaamse Regering over een eigen administratie en eigen instellingen beschikt, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering die volgt uit artikel 20 van de BWHI.

¹ De meeste bepalingen die als rechtsgrond dienen voor het te nemen besluit treden naar luid van artikel 7 van het ontwerp, waarvoor artikel 115 van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023 rechtsgrond biedt, in werking op dezelfde datum als het te nemen besluit. Bij de inwerkingtreding van het te nemen besluit zal er dus in beginsel afdoende rechtsgrond zijn.

5. Artikel 6 van het ontwerp heft artikel 5 van het besluit van 29 mei 2009 op. De gemachtigde verschafte de volgende toelichting:

“Artikel 6 van het ontwerp heft artikel 5 van het besluit planbatenheffing op. Via dit artikel werd de Vlaamse Regering belast met de uitwerking van een evaluatiemechanisme van de planbaten en de tariefregeling, uit te voeren door het erkende steunpunt.

Via artikels 78 en 79 van het Instrumentendecreet vormt de decreetgever dit evaluatiemechanisme om naar een monitoringsmechanisme. De wijze waarop deze monitoring tot stand komt, is voorwerp van nadere uitwerking, waardoor opname een bepaling in voorliggend besluit voorbarig zou zijn. Het vermelde steunpunt bestaat vandaar in elk geval niet meer.

Aldus kan voor de rechtsgrond van deze bepaling verwezen worden naar het gewijzigde artikel 2.6.19 van de VCRO, samen te lezen met artikel 20 van de BWHI.”

Rechtsgrond voor die bepaling wordt geboden door artikel 79 van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering die volgt uit artikel 20 van de BWHI.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef moet worden aangepast overeenkomstig wat hiervoor werd opgemerkt. Dat betekent dat de verwijzing naar de artikelen 2.6.7/1, § 3, 2.6.13, § 1, 2.6.15, derde lid, en 2.6.16, § 6, tweede lid, van de VCRO moet worden weggelaten en dat bijkomend moet worden verwezen naar de artikelen 20 en 87, § 1, van de BWHI, de artikelen 1.1.2, 3°, c), en 2.6.17, § 4, van de VCRO en de artikelen 7, § 3, en 79 van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023.

Artikel 2

7. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp moet de wetsgeschiedenis van het besluit van 29 mei 2009 worden verbeterd.

8. In het licht van wat hiervoor werd opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen artikel 1/2, eerste lid, van het besluit van 29 mei 2009, wordt in die bepaling het best verwezen naar “artikel 1.1.2, 3°, a) en b), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening” in plaats van “artikel 3, 2°, van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023”, waarin reeds dezelfde betekeningswijzen zijn opgenomen.

9. Het ontworpen artikel 1/3, § 2, tweede lid, bepaalt dat de raming in een meerwaarderamingsrapport geen rekening “hoeft” te houden met een aantal specifieke factoren tot waardebeoordeling.

Er moet worden verduidelijkt of dat betekent dat de landcommissie met die factoren geen rekening *mag* houden, dan wel dat de landcommissie vrij kan beslissen of ze een of meer van die factoren in rekening brengt.

10. Het ontworpen artikel 1/4 van het besluit van 29 mei 2009 regelt de overlegging van informatie in het kader van de opmaak van een meerwaarderapport. In tegenstelling tot wat het voornemen is bij de opmaak van het schaderapport voor de planschadevergoeding of de andere compenserende vergoedingen,² wordt niet voorzien in de mogelijkheid van een plaatsbezoek. De gemachtigde gaf in dat verband de volgende toelichting:

“Bij de voorbereiding van voorliggend besluit en het besluit betreffende het realisatiegericht instrumentarium werd permanent onderling afgestemd.

De mogelijkheid tot plaatsbezoek door de landcommissie werd in het kader van de planbaten niet weerhouden omwille van het verschil in procedure bij de opmaak van een meerwaarderapport tegenover het schaderapport (bij de compenserende vergoedingen). In het laatste geval wordt de aanvraag ingeleid door de eigenaar, terwijl dit bij de opmaak van een meerwaarderapport (in functie van planbaten) niet het geval is. In het eerste geval worden bewijsstukken voor de berekening van de eigenaarswaarde overgemaakt door de eigenaar, in het tweede geval niet. Er is geen contact tussen de eigenaar/heffingsplichtige en de landcommissie bij de opmaak van het meerwaarderapport in het kader van planbaten.

Bij de behandeling van het bezwaar over het meerwaarderapport evenwel, kan de landcommissie bijkomende info opvragen bij de heffingsplichtige. Naar aanleiding van deze opmerking kan in het ontwerp besluit worden toegevoegd dat er bij de behandeling van het bezwaar de landcommissie om een plaatsbezoek kan verzoeken. In dit geval zou het besluit aangepast kunnen worden met volgende bepaling in het ontworpen artikel 1/7 (aanvulling onderlijnd):

‘§2. De landcommissie kan met het oog op de behandeling van het bezwaar, vermeld in paragraaf 1, bijkomende informatie vragen aan de initiërende overheid en aan de bezwaarindiener of een plaatsbezoek aan de bezwaarindiener. De initiërende overheid of de bezwaarindiener bezorgt de voormelde informatie of staat het plaatsbezoek toe binnen dertig dagen na de dag waarop ze de voormelde vraag om informatie heeft ontvangen.

De termijn, vermeld in artikel 1/8, wordt geschorst voor de periode die ingaat de dag nadat de landcommissie de vraag om bijkomende informatie of plaatsbezoek heeft gesteld aan de initiërende overheid of de bezwaarindiener en die eindigt de dag nadat de initiërende overheid respectievelijk de bezwaarindiener de bijkomende informatie heeft bezorgd aan de landcommissie of het plaatsbezoek heeft plaatsgevonden’.”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.³

² Zie het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over het realisatiegericht instrumentarium’, dat eveneens om advies werd voorgelegd en is ingeschreven onder het rolnummer 75.630/16.

³ Voor de duidelijkheid wordt in het ontworpen artikel 1/7, § 2, eerste lid, van het besluit van 29 mei 2009 dan wel het best geschreven “of een plaatsbezoek voorstellen” in plaats van “of een plaatsbezoek”.

11. Het ontworpen artikel 1/9 van het besluit van 29 mei 2009 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 van 26 mei 2023. Uit die laatste bepaling noch uit het ontworpen artikel 1/9 kan echter worden afgeleid wat de maximale bewaartermijn voor de betrokken persoonsgegevens is.⁴

In het arrest nr. 154/2023 van 23 november 2023 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de bewaartermijn van persoonsgegevens zich evenredig moet verhouden tot het doeleinde waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt. Bij gebrek aan een dergelijk 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 de persoonsgegevens worden verwerkt.⁵

Door het ontbreken van een maximale bewaartermijn en de daaruit voortvloeiende mogelijkheid om gegevens onbeperkt in de tijd te bewaren, heeft de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens een onevenredig karakter. Bijgevolg dient te worden voorzien in een evenredige bewaartermijn. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat de maximale bewaartermijn één van de essentiële elementen betreft die krachtens het formele legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet door de decreetgever zelf moeten worden geregeld.⁶ Aldus veronderstelt de regeling ervan geen aanvulling van het ontwerp, maar van het decreet dat rechtsgrond voor de gegevensverwerking biedt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

⁴ In zijn laatste advies over het ontwerp dat heeft geleid tot het Instrumentendecreet van 26 mei 2023 had de Raad van State nochtans benadrukt dat de decreetgever de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens moest regelen (adv.RvS 72.661/1 van 20 februari 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het Instrumentendecreet van 26 mei 2023 en amendementen nrs. 19 tot 24, opm. 3.2).

⁵ GwH 23 november 2023, nr. 154/2023, B.33-B.35.

⁶ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opm. 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.