



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.318/1
van 23 november 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 3 juni 2016 betreffende de tegemoetkoming voor schade, aangericht door algemene rampen in het Vlaamse Gewest’

Op 24 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Vlaamse Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 3 juni 2016 betreffende de tegemoetkoming voor schade, aangericht door algemene rampen in het Vlaamse Gewest’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 november 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 november 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot uitvoering van het decreet van 3 juni 2016 ‘betreffende de tegemoetkoming voor schade, aangericht door algemene rampen in het Vlaamse Gewest’.

Het ontwerp is onderverdeeld in tien hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat definities. Hoofdstuk 2 betreft de erkenningscriteria. Hoofdstuk 3 regelt de vormvereisten voor de indiening van een aanvraag tot erkenning als algemene ramp door gemeenten. Hoofdstuk 4 betreft de vergoedingsprocedure. Hoofdstuk 5 betreft de raming van de schade. Hoofdstuk 6 regelt de berekening van de tegemoetkoming. Hoofdstuk 7 voorziet in een regeling voor de aanstelling van deskundigen. Hoofdstuk 8 regelt de procedure voor de toekenning van een tegemoetkoming aan de verzekeringsondernemingen voor rekening van hun verzekerden, alsook de berekeningswijze van de bedragen en de voorwaarden van de uitbetaling desbetreffend. Hoofdstuk 9 bevat wijzigingsbepalingen en hoofdstuk 10 bevat slotbepalingen.

Het ontworpen besluit, alsook het decreet van 3 juni 2016, treden in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen, die ingaat op de dag na de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad.

2. Behoudens wat betreft de artikelen 2, derde lid, en 12 van het ontwerp, vinden de ontworpen bepalingen in beginsel rechtsgrond in de in de aanhef aangehaalde decreetsbepalingen en het aangehaalde artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI), mits volgende aanvullingen:

- artikel 3 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5, derde lid, van het decreet van 3 juni 2016;

- artikel 33 van het ontwerp vindt geen rechtsgrond in artikel 22 van het decreet van 3 juni 2016, maar wel in artikel 53 van het decreet van 21 december 1994 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995’.

3. Wat betreft de artikelen 2, derde lid, en 12 van het ontwerp, dient de Raad van State, afdeling Wetgeving, een voorbehoud te formuleren aangaande de rechtsgrond.

3.1. Artikel 2, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering “bij hoogdringendheid rampen van grote omvang [kan] erkennen zonder voorafgaand onderzoek” van het financieel criterium of de wetenschappelijke criteria. De in deze ontworpen bepaling vervatte uitzonderingsprocedure vindt geen rechtsgrond in artikel 5, noch in enige andere bepaling van het decreet van 3 juni 2016. De decretale regeling lijkt integendeel te vereisen dat steeds is voldaan aan de wetenschappelijke criteria, dan wel de financiële criteria, zodat de ontworpen bepaling moet worden weggelaten.

3.2. Artikel 12 van het ontwerp bepaalt dat, om de geografische uitgestrektheid van de ramp, vermeld in artikel 5, derde lid, van het decreet van 3 juni 2016, te bepalen, de gemeenten tot zestig dagen na het uitzonderlijke natuurverschijnsel kunnen vragen dat hun grondgebied wordt opgenomen in het geografische afbakeningsgebied van de algemene ramp. Na deze termijn is het onmogelijk om nog erkend te worden als getroffen gemeente.

De in artikel 5, derde lid, van het decreet van 3 juni 2016 gegeven machtiging aan de Vlaamse Regering betreft echter de erkenning van concrete rampen en delegeert op zichzelf geen verordenende bevoegdheid. Bijgevolg moet rechtsgrond worden gezocht in voormeld artikel 5, derde lid, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering. Voorts moet worden opgemerkt dat het decreet van 3 juni 2016 geen bijzondere rol toekent aan de gemeenten in het systeem van erkenning en vergoeding van algemene rampen. Artikel 12 van het ontwerp is verenigbaar met het decreet van 3 juni 2016 indien het gelezen wordt als een mogelijkheid die aan de gemeenten wordt geboden om – binnen een korte termijn – de erkenning als getroffen gemeente te vragen, zodat de gemeente opgenomen wordt in de geografische uitgestrektheid van de algemene ramp. Indien artikel 12 van het ontwerp evenwel zou betekenen dat na de vermelde termijn, bij stilzitten van de gemeente, geen erkenning als getroffen gemeente meer mogelijk is, moet de bepaling geacht worden in strijd te zijn met algemene filosofie van het decreet van 3 juni 2016.

VORMVEREISTEN

4. In advies 58.811/1 van 19 februari 2016 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 3 juni 2016, geoordeeld dat “de ontworpen maatregelen zijn te beschouwen als staatssteun” en dat “de ontworpen regeling slechts ten dele [lijkt] te vallen onder de toepassing van [bepaalde] groepsvrijstellingsverordeningen en de erin vervatte vrijstelling van aanmeldingsverplichting”.¹

Aangezien op grond van het ontworpen besluit in hoofde van de ondernemingen een subjectief recht ontstaat op een vergoeding die (gedeeltelijk) als aan te melden staatssteun moet worden beschouwd, is het raadzaam de regeling alsnog aan te melden, en niet pas, zoals gesteld in de parlementaire voorbereiding bij voormeld decreet, “bij een concrete ramp, eens beslist is tot effectieve betaling van deze ondernemingen”.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In meerdere bepalingen van het ontwerp wordt verwezen naar de adviezen of metingen van het Koninklijk Meteorologisch Instituut (KMI), aan de hand waarvan het Vlaams

¹ *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 695/1, p. 40-42.

² *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 695/1, p. 9.

Rampenfonds de ernst van een uitzonderlijk natuurverschijnsel beoordeelt.³ Het KMI is evenwel een federale wetenschappelijke instelling die ressorteert onder de Minister bevoegd voor het wetenschapsbeleid,⁴ waaraan het Vlaamse Gewest bijgevolg geen opdrachten kan geven.

Hierover om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Om te beoordelen of de wetenschappelijke erkenningscriteria behaald werden, doet het Vlaams Rampenfonds beroep op een aantal wetenschappelijke instanties met een uitstekende reputatie, ondermeer het Koninklijk Meteorologisch Instituut en de Koninklijke sterrenwacht van België. De samenwerking met het Koninklijk Meteorologisch Instituut en de Koninklijke sterrenwacht van België dateert al sinds het in voege treden van de federale wetgeving inzake rampenschade, met name de wet van 12 juli 1976. Het Koninklijk Meteorologisch Instituut heeft steeds haar medewerking verleend om wetenschappelijk gefundeerde adviezen te formuleren op specifieke vragen van het Rampenfonds. Zij verstrekt deze adviezen bovendien op een kosteloze manier. Op 28 juli 2014 werd deze samenwerkingsovereenkomst bevestigd door het KMI (bijlage 4).

Gelet op de expertise van het Koninklijk Meteorologisch Instituut in deze materie, het netwerk van pluviometers waarover zij beschikken, de accurate en snelle analyses van radarbeelden van uitzonderlijke natuurfenomenen, het opstellen van windkaarten en het opstellen van de analyserapporten maakt hen tot een excellente en onmisbare partner om op een wetenschappelijk gefundeerde en betrouwbare manier te kunnen werken.”

De “samenwerkingsovereenkomst” waarnaar de gemachtigde in zijn antwoord verwijst, is een eenzijdige intentieverklaring tot verdere samenwerking vanwege de directeur ad interim van het KMI, en biedt op zich niet de garantie van een structurele samenwerking. In zoverre de regeling afhankelijk wordt gemaakt van de medewerking van een instelling die afhangt van een andere overheid, verdient het ten zeerste aanbeveling, omwille van de rechtszekerheid, deze samenwerking vast te leggen in een voldoende zeker juridisch instrument.

6. Artikel 28 van het decreet van 3 juni 2016 voorziet in de opheffing van “[d]e wet van 12 juli 1976 (...) wat de tegemoetkoming voor schade, aangericht door algemene rampen in het Vlaamse Gewest betreft”.⁵ Anders dan het decreet van 3 juni 2016, voorziet het om advies voorgelegde ontwerp niet in de opheffing of wijziging van de federale regeling die als gevolg van de Zesde Staatshervorming is geregionaliseerd.

Gelet op artikel 94, § 1, eerste lid, BWHI dat eveneens geldt ten aanzien van uitvoeringsbesluiten, kan het naast elkaar blijven bestaan van verschillende regelingen leiden tot rechtsonzekerheid. Het verdient bijgevolg aanbeveling ook de uitvoeringsbesluiten van de wet van 12 juli 1976 op te heffen, hetzij in hun geheel, hetzij “voor wat betreft de algemene rampen”, of minstens hun toepassingsgebied te verduidelijken.

³ Zie artikel 4, tweede lid, 1°, artikel 6, tweede lid, artikel 7, § 2, 1°, artikel 8, tweede lid, 1°, artikel 11, § 2, 1°, van het ontwerp.

⁴ Artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 ‘tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen’.

⁵ Zoals aanbevolen in voornoemd adv.RvS 58.881/1 van 19 februari 2016.

7. In de artikelen 2 tot 11 wordt telkens bepaald dat de Vlaamse Regering de uitzonderlijke natuurverschijnselen als algemene ramp “kan” erkennen, en het Vlaams Rampenfonds de “ernst” van het natuurverschijnsel beoordeelt. Zoals kan worden afgeleid uit artikel 5, derde lid, van het decreet van 3 juni 2013, en zoals bevestigd door de gemachtigde, beschikt de Vlaamse Regering ter zake niet over een beoordelingsvrijheid. Het verdient aanbeveling de tekst van de ontworpen bepalingen in die zin te herformuleren (bijvoorbeeld: “Overvloedige regenval wordt als algemene ramp erkend”), en het woord “ernst” eventueel te vervangen door “omvang”.

8. Uit artikel 12 van het decreet van 3 juni 2016 volgt dat de Vlaamse Regering de aanvraag tot vergoeding beoordeelt en “de beslissing over de aanvraag en, zo nodig, over het uit te betalen bedrag” neemt.

Het ontwerp bevat geen delegatie van deze beslissingsbevoegdheid aan bijvoorbeeld een minister, een ambtenaar of een dienst, al bepaalt artikel 13, derde lid, van het ontwerp wel dat het Vlaams Rampenfonds een aanvraag namens andere eigenaars in onverdeelde “beschouwt” als één aanvraag. Artikel 17 voorziet dan weer in de mogelijkheid om voor “aanvragers die omwille van de schade veroorzaakt door de algemene ramp in financiële moeilijkheden verkeren, [om] het Vlaams Rampenfonds [te] verzoeken hun aanvraag bij voorrang te behandelen”. Tevens kan het Vlaams Rampenfonds onderzoeken voeren om de aanvragen te controleren (artikel 18) en stelt het Vlaams Rampenfonds het brutobedrag van de schade vast (artikel 20, § 1).

Hieromtrent ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Uw opmerking is terecht. Het is uiteraard niet de bedoeling dat de Vlaamse Regering haar akkoord dient te geven op elke vergoedingsbeslissing. Er wordt voorgesteld een bepaling in het voorliggend besluit op te nemen, waaruit blijkt dat het Vlaams Rampenfonds de bevoegdheid krijgt om te oordelen over de ontvankelijkheid van de aanvraag (artikel 12, § 1, van het decreet), de aanvraag te onderzoeken (artikel 12, § 2, van het decreet) en de beslissing te treffen over de toekenning van de tegemoetkoming (artikel 12, § 3, van het decreet).”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

9. Gelet op hetgeen daarover is vermeld in opmerking 2, voege men een nieuw tweede lid in dat verwijst naar artikel 53 van het decreet van 21 december 1994 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995’, en voege men in het tweede lid – dat het derde lid wordt – een verwijzing toe naar artikel 5, derde lid, van het decreet van 3 juni 2016.

Artikelen 15 en 16

10. In artikel 15, § 4, van het ontwerp is sprake van “de schattingscommissie”, terwijl dit begrip noch in het decreet van 3 juni 2016 noch in enige andere bepaling van het ontwerp wordt gedefinieerd of gebruikt. In artikel 16, § 1, van het ontwerp wordt bepaald dat in dat artikel wordt verstaan onder “commissie” “de gemeentelijke commissie tot vaststelling van de schade aan teelten”.

10.1. Gevraagd om toelichting over de “schattingscommissie” in het ontworpen artikel 15, § 4, verklaarde de gemachtigde:

“Artikel 16, § 1, van het voorliggend besluit bepaalt dat de commissie de gemeentelijke commissie betreft tot vaststelling van schade aan teelten.

Er wordt voorgesteld de term “schattingscommissie”, vermeld in artikel 15, § 4, te vervangen door de term “commissie”. Dit sluit aan bij de definitie van artikel 16, § 1. De definitie van art 16, § 1 zal worden opgenomen in hoofdstuk 1 van het besluit.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

10.2. Gevraagd over de samenstelling en de aanduiding van de “gemeentelijke commissie tot vaststelling van de schade” in artikel 16 van het ontwerp verklaarde de gemachtigde:

“De richtlijnen voor het bijeenroepen, de samenstelling en de werking van de commissies tot vaststelling van schade aan teelten behoren tot de bevoegdheid van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie.”

De betrokken commissie wordt bijgevolg niet door reeds bestaande decretale of reglementaire bepalingen geregeld, en evenmin door het ontwerp nader gedefinieerd, zodat zij niet op een rechtszekere wijze is aangeduid. Bovendien moet worden gewezen op het beginsel van de autonomie van de verschillende overheden, krachtens hetwelk de ene overheid, enerzijds geen verplichtingen kan opleggen aan de andere overheid en anderzijds de uitoefening van haar eigen bevoegdheden niet afhankelijk kan maken van de medewerking van de andere overheid. Ook al lijkt het beroep op de betrokken commissie facultatief te zijn, naast de mogelijkheid om een beroep te doen op een privé-deskundige, dienen de stellers van het ontwerp, indien zij zich willen verzekeren van de medewerking van een commissie die behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, daartoe een samenwerkingsakkoord als bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, BWHI te sluiten.

Artikel 19

11. Artikel 19 bepaalt wanneer de vernieling “totaal” is, terwijl dat begrip in geen enkele andere bepaling van het ontwerp voorkomt. Hieromtrent ondervraagd verklaarde de gemachtigde:

“Uw opmerking is terecht. Gelet op het gestelde van artikel 20, § 1, heeft de bepaling van artikel 19 geen normerende waarde. Er wordt dan ook voorgesteld artikel 19 te schrappen en een artikel 22 toe te voegen dat stelt wat volgt: ‘Het nettobedrag van de schade, vermeld in artikel 21, mag niet hoger zijn dan de verkoopwaarde van het goed of van het beschadigde deel van het goed onmiddellijk vóór de algemene ramp.’”

Artikel 25

12. Artikel 25 van het ontwerp bepaalt dat deskundigen van de Vlaamse overheid de schade kunnen vaststellen.

12.1. In zoverre artikel 20, tweede lid, van het decreet van 3 juni 2013 noopt tot reglementaire bepalingen betreffende “hoe de deskundigen ingeschakeld kunnen worden, wat hun verplichtingen zijn en wat de vergoedingsschalen zijn”, vormt deze bepaling een onvolkomen uitvoering van het decreet, dat bijgevolg verdere uitwerking behoeft.

12.2. Gevraagd naar de draagwijdte van het begrip “vaststellen”, verklaarde de gemachtigde:

“De deskundigen van het Vlaams Rampenfonds dienen zich te vergewissen van het bestaan, de aard en de omvang van de schade. De schade wordt enerzijds vastgesteld aan de hand van de documenten die aanwezig zijn in het aanvraagdossier (omschrijving van de schade, foto’s, aankoopfacturen, ...) en anderzijds door op de plaats van de teistering de schade vast te stellen en/of bijkomende informatie of documenten te vragen aan de schadelijder.

De vaststellingen van de schade en een raming van de omvang van de schade wordt weergegeven in het verslag van de deskundige. Op basis van het verslag van de deskundige wordt de tegemoetkoming aan de schadelijder berekend en wordt een vergoedingsbesluit opgesteld.”

Het verdient aanbeveling dit in de tekst van de ontworpen bepaling te verduidelijken.

Artikel 30

13. Artikel 30 van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering de tegemoetkomingen uitbetaalt “binnen negentig dagen na de ontvangst van de aanvragen van alle verzekeraars voor dezelfde ramp”.

Het is mogelijk dat meerdere verzekeraars een aanvraag indienen (artikel 29 van het ontwerp). De termijn om de aanvraag in te dienen bedraagt overeenkomstig artikel 28 van het ontwerp 180 dagen. Indien verzekeraar A na 50 dagen een aanvraag indient en pas na het verstrijken van de termijn van 180 dagen blijkt dat verzekeraar B dat niet heeft gedaan, is de termijn voorzien in artikel 30 per definitie overschreden.

Hieromtrent ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Uw opmerking is terecht. Er wordt voorgesteld artikel 30 te wijzigen zodat de Vlaamse Regering de tegemoetkomingen dient uit te betalen binnen negentig dagen na de termijn van 180 dagen voorzien in artikel 28.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH