

ONTWERP VAN DECREET BETREFFENDE DE VERVREEMDING VAN DE ONROERENDE DOMEINGOEDEREN VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Samenvatting

Dit ontwerp van decreet beoogt de creatie van een duurzaam, consistent en zelfstandig juridisch kader waarbinnen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest hun onroerende domeingoederen kunnen beheren en in het bijzonder deze goederen kunnen vervreemden en zakelijke rechten erop kunnen vestigen en vervreemden. De nadruk ligt daarbij enerzijds op de facilitering van een economisch performant beheer van deze goederen en anderzijds de garanderen van een effectieve parlementaire controle op het correcte beheer van deze goederen.

2. Situering

Het ontbreekt het Vlaamse bestuursniveau tot op heden aan een zelfstandig, consistent en doelmatig juridisch kader voor de vervreemding van de onroerende domeingoederen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest alsook de vestiging en vervreemding van zakelijke rechten erop. Beide juridische regimes die tot nu toe op deze materie van toepassing zijn geweest, waren immers telkens ad-hoc regelingen die thans niet langer beantwoorden aan de behoeften van het Vlaamse bestuursniveau.

Het eerste regime vindt zijn grondslag in het decreet van 20 december 1989 "houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap". In artikel 22 van dit decreet wordt immers de wet van 31 mei 1923 "betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen" (zoals gewijzigd bij de wetten van 2 juli 1969 en 6 juli 1989) van overeenkomstige toepassing verklaard op de onroerende goederen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. De krachtlijnen van dit regime waren dat de Vlaamse Regering het recht heeft om zelfstandig alle onroerende domeingoederen te vervreemden en er zakelijke rechten op te vestigen of te vervreemden met uitzondering van de onroerende goederen waarvan de geschatte waarde hoger is dan 1.250.000 euro. Deze laatste categorie van onroerende goederen mag de Vlaamse Regering enkel vervreemden mits zij daar toestemming voor krijgt van het Vlaams Parlement, behalve in geval de vervreemding geschiedt per openbare verkoop of het onroerend goed in kwestie onteigend wordt ten algemene nutte in welk geval de parlementaire toestemming niet vereist is. In de praktijk nam deze parlementaire toestemming de vorm aan van de opname in het jaarlijkse begrotingsdecreet van een lijst van onroerende domeingoederen waarvan de geschatte waarde hoger is dan 1.250.000 euro die voor het komende jaar voor vervreemding in aanmerking komen.

In de administratieve praktijk werd het als een te zware beperking ervaren dat niet-openbare vervreemdingen van onroerende domeingoederen met een geschatte waarde die de grens van 1.250.000 euro overschrijdt enkel mochten gebeuren als zij op dusdanige wijze in het laatste begrotingsdecreet voor vervreemding waren goedgekeurd. Om deze reden werd in het begrotingsdecreet van 2015 een artikel opgenomen dat voor het begrotingsjaar in kwestie de toepassing van de wet van 31 mei 1923 "betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen" (zoals gewijzigd bij de wetten van 2 juli 1969 en 6 juli 1989) middels het decreet van 20 december 1989 "houdende bepalingen tot

uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap” op de onroerende domeingoederen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest opheft. In plaats daarvan machtigde hetzelfde artikel de Vlaamse Regering voor de loop van het begrotingsjaar om onroerende goederen te vervreemden en er zakelijke rechten op te vestigen en te vervreemden ongeacht de geschatte waarde ervan en ongeacht de wijze van vervreemding. Deze tot een jaar beperkte regeling werd via een identieke bepaling ook opgenomen in de begrotingsdecreten van 2016 en 2017 en is bijgevolg de facto al drie jaar lang het vigerende juridische regime in deze materie.

Op dit tweede juridische regime is kritiek gekomen van de Raad van State die in haar advies bij het begrotingsdecreet van 2017 twee bemerkingen formuleerde. Ten eerste merkte de Raad op dat voor het derde jaar op rij gewerkt werd met een dergelijke ad-hoc regeling op jaarbasis zonder dat er veranderende omstandigheden zijn die dit vereisen en een meer stabiele regeling onwenselijk maken. Naast dit formeel-legistische bezwaar wees de Raad er op dat dit regime de transparantie van de transacties niet ten goede komt en een belangrijke inperking van de parlementaire controle inhoudt.

Het is de doelstelling van dit ontwerp van decreet om een adequaat antwoord te bieden op deze beide bemerkingen. Het wil dit doen door ten eerste een zelfstandig, weloverwogen en stabiel juridisch regime te creëren voor de vervreemding van de Vlaamse onroerende domeingoederen en de vestiging en vervreemding van de zakelijke rechten erop. Opdat deze regeling werkelijk duurzaam zou zijn is het belangrijk om een weloverwogen afweging te maken tussen de verschillende belangen en optimale oplossingen te vinden voor hun interactie. Dit ontwerp van decreet zorgt enerzijds voor dat het nieuwe regime de Vlaamse Regering de nodige bewegingsruimte biedt teneinde een rationeel beheer van de goederen in kwestie mogelijk te maken en bouwt anderzijds een maximale transparantie van dit beheerproces in het regelgevend kader in. Ten tweede wil het een efficiënte parlementaire controle op dit beheerproces wettelijk verankeren.

3. Inhoud

Het centrale principe van dit ontwerp van decreet is hetzelfde als dat van de twee vorige juridische regimes die op deze materie van toepassing waren: de principiële bevoegdheid van de Vlaamse Regering om op elke wijze de onroerende domeingoederen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest te vervreemden evenals er zakelijke rechten op te vestigen of te vervreemden. Zulke taken van middelenbeheer maken immers deel uit van de uitvoerende aspecten van de overheidsfunctie en het is bijgevolg evident dat de uitvoerende macht deze opgaven uitvoert en zelf in eerste instantie beoordeelt op welke manier zij deze optimaal kan uitvoeren gezien de financieel-economische- en beleidsbelangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

In tegenstelling tot de twee vorige regimes wordt deze principiële bevoegdheid consistent en duurzaam omkaderd door twee elementen die de transparantie en het vertrouwen in de correctheid van dit beheer versterken.

Het eerste van deze twee elementen is het opleggen van bepaalde formele verplichtingen aan de Vlaamse Regering die enerzijds de economische belangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest dienen te vrijwaren en anderzijds de gelijke behandeling van rechtsonderhorigen (zie artikel 5, eerste tot en met derde lid). Deze formele regels staan een flexibel beleid echter niet in de weg (zie artikel 5, vierde lid).

Het tweede element is een robuust systeem van parlementaire controle dat twee sporen bewandelt.

Het uitgangspunt is dat de Vlaamse Regering - binnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de omkadering die door dit ontwerp van decreet gecreëerd wordt (zie *supra*) - het best geplaatst is om de opportuniteitsbeoordelingen te maken die bij het beheer van de onroerende domeingoederen aan de orde zijn, zeker zo men een zo optimaal mogelijk marktgericht en financieel beleid wil nastreven. Het is raadzaam het Vlaams Parlement niet onnodig met een rol in dit dagelijkse beheer te belasten die in de grote meerderheid van de gevallen geen meerwaarde biedt. Dit neemt echter niet weg dat het beheer van deze goederen - die een aanzienlijk deel van het vermogen van de Vlaamse overheid vertegenwoordigen - een materie is waar transparantie een prioriteit is en de burger verzekerd moet zijn van een correct beleid.

Het eerste spoor van de parlementaire controle in dit ontwerp van decreet is dan ook een versterkt regime van parlementaire controle op de Vlaamse Regering bij de uitvoering van deze taken, die het Vlaamse Parlement de instrumenten geeft om het beheer van de Vlaamse Regering te controleren en te evalueren. Dit versterkte regime bestaat enerzijds uit een algemene rapporteringsplicht van de Vlaamse Regering aan het Vlaamse Parlement aangaande alle vervreemdingen van onroerende domeingoederen en alle vestigingen en vervreemdingen van zakelijke rechten boven een bepaalde drempel (zie artikel 4) en anderzijds een bijzondere, strengere rapporteringsplicht in die gevallen waar de Vlaamse Regering - in één van de door het decreet zelf omschreven gevallen - onderworpen is aan een uitzonderingsregime waarop een minder hoge graad van transparantie van toepassing is (zie artikel 5, vierde lid).

Bij de vervreemding van onroerende domeingoederen die een hoge waarde vertegenwoordigen - of erop geldende zakelijke rechten - is het in bepaalde gevallen noodzakelijk om het tweede spoor van de parlementaire controle te bewandelen. Het is in de regel de administratieve praktijk om de onroerende domeingoederen, na passende en evenredige publiciteitsmaatregelen, te vervreemden aan degene die het meest voordelige bod uitbrengt via een procedure waarbij elke natuurlijke of rechtspersoon een bod kan uitbrengen. In zulke gevallen is volledige transparantie en gelijkheid gegarandeerd en is er *a fortiori* geen nood aan voorafgaandelijke parlementaire goedkeuring.

De Vlaamse Regering kan echter ook op andere wijzen vervreemden, wijzen die bijvoorbeeld maar aan enkelen toelaten om een bod uit te brengen. Dit ontwerp van decreet voorziet dan ook in een wijze van parlementaire controle waarbij het Vlaams Parlement haar voorafgaandelijke goedkeuring dient te geven voor de vervreemdingen van waardevolle onroerende domeingoederen - of erop geldende zakelijke rechten - die niet plaatsvinden via een procedure waarbij elke natuurlijke of rechtspersoon een bod kan uitbrengen (artikel 3, tweede lid).

4. Advies Raad van State

Motivering voor de afwijking van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State of van de strategische adviesraden;

5. Totstandkomingsprocedure¹

Beschrijving van wettelijk voorgeschreven bijzondere totstandkomingsprocedure.

B. Toelichting bij de artikelen²

¹ In voorkomend geval

² Indien nuttig

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 3

Dit artikel bepaalt wie bevoegd is om de onroerende domeingoederen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest te vervreemden of de zakelijke rechten erop te vestigen en te vervreemden.

Het eerste lid legt deze bevoegdheid exclusief bij de Vlaamse Regering.

In principe oefent zij deze bevoegdheid zelfstandig uit. In de uit de samenlezing van het tweede en het derde lid voortvloeiende gevallen dient zij hiervoor echter de voorafgaandelijke toestemming van het Vlaams Parlement te krijgen. Voor verantwoording zie algemene toelichting supra.

Ook dient opgemerkt te worden dat "het meest voordelige bod" waarvan sprake is in het derde lid, 1^o niet enkel mag geïnterpreteerd worden in termen van de hoogst geboden prijs. De voordeligheid van de verschillende biedingen zal beoordeeld moeten worden in het licht van verschillende elementen - waaronder uiteraard ook de geboden prijs - om te bepalen welk bod, gezien alle relevante elementen, het meest gunstig is voor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest.

Artikel 4

Dit artikel legt de algemene rapporteringsplicht vast van de Vlaamse Regering ten aanzien van het Vlaamse Parlement aangaande alle transacties onder het toepassingsgebied van dit decreet, weliswaar met een bepaalde drempel ten aanzien van de vestigingen en vervreemdingen van zakelijke rechten. Deze bepaling wordt onmiddellijk na artikel 3, tweede en derde lid geplaatst aangezien het de tweede weg van parlementaire controle regelt door middel van een *a posteriori* evaluatie van het beleid, naast de in artikel 3, tweede lid geregelde wijze van voorafgaandelijke toestemming. Voor verantwoording van deze tweedeling zie algemene toelichting supra.

Artikel 5

Het eerste en tweede lid van dit artikel bepaalt de algemene voorwaarden waarbinnen de Vlaamse Regering haar bevoegdheid dient uit te oefenen en die tot doel hebben de transparantie, correctheid en economische optimaliteit ervan te garanderen. Voor verantwoording zie algemene toelichting supra.

Het derde lid legt de voorwaarden vast waarbinnen de Vlaamse Regering haar bevoegdheid dient uit te oefenen en die tot doel hebben de eigenaars en vruchtgebruikers van aanpalende erven van de voorgenomen transactie te informeren.

Het vierde lid beschrijft drie gevallen waarbij de Vlaamse Regering vanwege uitzonderlijke omstandigheden niet gebonden is aan de algemene voorwaarden gestipuleerd in de twee vorige leden en dit omdat een verplichte toepassing respectievelijk onevenredig zou zijn met de waarde van het goed, de Vlaamse

Regering onevenredig zou hinderen in het uitvoeren van haar beleid of de finaliteit van deze algemene voorwaarden in het gedrang zou brengen. Het spreekt echter vanzelf dat het de Vlaamse Regering vrij staat om ook in deze gevallen op vrijwillige basis de verplichtingen van artikel 5, eerste tot en met derde lid in acht te nemen.

Wat betreft het uitzonderingsgeval voor onroerende goederen of erop geldende zakelijk rechten die door een natuurlijke of rechtspersoon zullen worden ingezet voor de vervulling van een taak van algemeen belang, dient erop gewezen te worden dat de "taken van algemeen belang" hier breed dienen geïnterpreteerd te worden zoals bijvoorbeeld onderwijs, cultuur en economische ontwikkeling. Zo zou het concreet kunnen gaan om de verkoop van een onroerend goed aan de inrichtende macht van een vrije onderwijsinstelling om het als schoolgebouw te gebruiken of de verkoop aan een gemeentebestuur om mobiliteitsbevorderende maatregelen zoals de aanleg van fietspaden te nemen.

Het inroepen van de drie uitzonderingsgevallen van het vierde lid wordt onderworpen aan een bijzondere motivatieplicht in rechte en in feite die een strengere vorm van parlementair toezicht op deze gevallen verplicht maakt. Voor verantwoording zie algemene toelichting supra.

Artikel 6

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 7

Dit artikel behoeft geen commentaar.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Liesbeth HOMANS