

Ontwerp van decreet over het vervreemden van onroerende domeingoederen en het vestigen en vervreemden van zakelijke rechten

Samenvatting

Dit ontwerp van decreet creëert een duurzaam, consistent en doelmatig juridisch kader waarbinnen entiteiten van de Vlaamse overheid onroerende domeingoederen kunnen vervreemden, alsook zakelijke rechten kunnen vestigen en vervreemden.

Voor de onroerende domeingoederen in eigendom van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest regelt het de bevoegdheid van de Vlaamse Regering en voorziet het in een effectieve parlementaire controle op het correcte beheer van deze goederen.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

In 2018 werd er voor het eerst op het Vlaamse bestuursniveau werk gemaakt van een zelfstandig, consistent en doelmatig juridisch kader voor het vervreemden van onroerende domeingoederen en het vestigen en vervreemden van zakelijke rechten door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Dit kader werd opgenomen in het decreet van 30 november 2018 dat de wet van 31 mei 1923 'betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen' in de rechtsorde van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest heeft opgeheven.

Hoewel er vanuit de rechtsleer weinig opmerkingen zijn gekomen op het decreet van 30 november 2018 'betreffende het vervreemden van onroerende domeingoederen en het vestigen en vervreemden van zakelijke rechten door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest', is het decreet na vijf jaar aan een evaluatie toe.

Om de burger een duidelijke regeling te kunnen voorschotelen werd er vanuit juridisch-technisch oogpunt voor geopteerd om een nieuw decreet op te stellen dat het decreet van 30 november 2018 vervangt. Dit ontwerp van decreet herneemt weliswaar in grote mate de bepalingen van het decreet van 30 november 2018, doch wijzigt het decreet ook op een aantal punten of vult het verder aan.

B. Inhoud

De belangrijkste wijziging ten opzichte van de regeling opgenomen in het decreet van 30 november 2018 is de uitbreiding van het toepassingsgebied van de bepalingen aangaande de publiciteit naar de onroerende goederen in eigendom van een aantal overheidsinstanties, andere dan de Vlaamse Gemeenschap en het

Vlaamse Gewest, en de zakelijke rechten waarvan deze overheidsinstanties titularis zijn.

Naast de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zijn er heel wat andere vastgoedspelers binnen de Vlaamse Overheid met een eigen substantiële vastgoedportefeuille. Voor al deze instanties bestaat er op heden geen juridisch kader waarbinnen zij hun onroerende goederen dienen te vervreemden, hetzij zakelijke rechten dienen te vestigen of te vervreemden. De onroerende goederen in eigendom van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest daarentegen vielen reeds geruime tijd onder het toepassingsgebied van de (federale) wet van 31 mei 1923 'betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen'. Ook voor de lokale besturen werd de verkoop van hun onroerende goederen al enige tijd geregeld via Vlaamse Omzendbrieven, doch met het decreet van 22 december 2017 'over het lokaal bestuur' heeft de organisatie van de verkoopprocedure ook voor hen een wettelijke basis verkregen.

Deze instanties hebben een eigen vastgoedbeleid en vastgoedprocessen ontwikkeld. Naar de buitenwereld, de burgers en ondernemingen, is het echter van belang dat alle entiteiten en de Vlaamse overheid als geheel coherent optreden en gezamenlijke regelgeving hanteren.

Daarom worden de bepalingen van het decreet van 30 november 2018 aangaande de publiciteit van toepassing gemaakt op de onroerende goederen en de zakelijke rechten in portefeuille van een aantal overheidsinstanties, andere dan de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Het betreft de overheidsinstanties vermeld in artikel I.3, 2°, c) tot en met e), en artikel I.3, 4°, o) en p), van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Dit zijn in eerste instantie de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid, de publiekrechtelijke vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen en de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen met uitzondering van de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse Overheid. Deze behoren allen volgens artikel I.3, 2° van het Bestuursdecreet tot de 'Vlaamse Administratie'.

In tweede instantie betreft het de Vlaamse openbare instellingen: de Vlaamse Radio en Televisie (VRT) en de nv Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO).

Tenslotte worden ook de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs toegevoegd aan het toepassingsgebied.

Voor het bepalen van dit toepassingsgebied werd er gekeken naar de entiteiten die, zij het soms in beperkte mate, vastgoed in portefeuille hebben.

Op basis van hun oprichtingsdecreten en/of statuten alsook hun vermelding in het Bestuursdecreet, behoeft het geen twijfel dat deze instanties 'administratieve overheden' zijn. Het zijn instanties die opgericht of erkend zijn door de Vlaamse overheid, die belast zijn met een openbare dienst en waarvan hun werking door de

Vlaamse overheid bepaald en/of gecontroleerd wordt. Dit heeft tot gevolg dat zij bij hun beslissingen en werking ook rekening dienen te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het gelijkheids- en transparantiebeginsel, alsook het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verplichting om bij de valorisatie van onroerende goederen in eigendom van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest de principes van mededinging en transparantie te eerbiedigen werd verankerd in het decreet van 30 november 2018 en wordt via dit ontwerp van decreet van toepassing gemaakt op een ruimer aantal Vlaamse overheidsinstanties.

Gezien deze instanties ook administratieve overheden zijn, is er geen reden waarom deze instanties bij de vervreemding van onroerende domeingoederen of bij de vestiging of vervreemding van zakelijke rechten de principes van mededinging en transparantie niet dienen te respecteren. Deze principes werden ontwikkeld in de Europese en Belgische rechtspraak over het gelijkheids- en transparantiebeginsel bij de toewijzing van overheidscontracten. Die rechtspraak reikt de overheid procedurele waarborgen aan om haar vastgoed in overeenstemming met het gelijkheids- en transparantiebeginsel te verkopen. Het ontwerp van decreet is ook voor deze overheidsinstanties een verankering van deze principes en rechtspraak in de regelgeving.

Dit heeft niet tot gevolg dat deze instanties hun autonomie en (procedure)vrijheid verliezen bij de vervreemding van onroerende domeingoederen of bij de vestiging of vervreemding van zakelijke rechten. Deze instanties blijven vrij om hun procedure zelf te bepalen. Er worden hen enkel een aantal algemene spelregels opgelegd die moeten garanderen dat er een transparante marktbevraging wordt georganiseerd.

Aan die procedure wordt overigens in vergelijking met de regeling opgenomen in het decreet van 30 november 2018 weinig gewijzigd. Het op de hoogte brengen van de aanpalende eigenaars via een aangetekend schrijven wordt geschrapt. Er wordt niet langer een reden gezien om deze aanpalers op een andere wijze te behandelen dan andere geïnteresseerde kopers. Omwille van de aard of de ligging van het onroerend goed kan er alsnog beslist worden om hen afzonderlijk aan te schrijven. Dit kadert dan binnen de passende en evenredige publiciteitsmaatregelen. Bovendien wordt het gebruik van een aangetekende brief als te formalistisch gezien en niet meer aangepast aan het huidige digitale tijdperk.

C. Totstandkomingsprocedure

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 2

Dit artikel legt het toepassingsgebied vast. Niet alle bepalingen hebben éénzelfde toepassingsgebied.

Het gehele decreet is van toepassing op de onroerende domeingoederen in eigendom van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest enerzijds, en de zakelijke rechten waarvan het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap titularis is anderzijds.

Met "de onroerende domeingoederen in eigendom van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest" wordt bedoeld: de lichamelijke onroerende goederen die behoren tot het openbare of het private domein van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Deze domeingoederen kunnen zowel in eigendom als in mede-eigendom van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zijn.

Gezien openbare domeingoederen bestemd zijn tot het gebruik van allen of voor een openbare dienst, zijn zij buiten de handel en daardoor onvervreemdbaar. Vervreemding van openbare domeingoederen is slechts mogelijk nadat zij zijn overgegaan tot het privaat domein, hetgeen gebeurt door desaffectatie. De overheid die het domein tot het gebruik van allen of voor een openbare dienst heeft bestemd zal dus eerst moeten overgaan tot desaffectatie vooraleer zij kan vervreemden.

Met "de zakelijke rechten" wordt bedoeld: de zakelijke gebruiksrechten in de zin van artikel 3.3. van het Burgerlijk Wetboek, zijnde de erfdienstbaarheden, het recht van vruchtgebruik, erfpacht en opstal.

Het decreet is bijgevolg ook van toepassing op het vestigen of het vervreemden van zakelijke gebruiksrechten op openbare domeingoederen, voor zover de vestiging of de vervreemding van het zakelijk gebruiksrecht de openbare bestemming van het goed niet in de weg staat.

Uitsluitend artikel 5 aangaande de publiciteit is eveneens van toepassing op een aantal overheidsinstanties, andere dan de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. De reden waarom deze bepaling ook van toepassing wordt gemaakt op deze instanties werd hierboven reeds uitvoering uiteengezet onder punt I. Algemene toelichting. Ook deze instanties dienen als administratieve overheid bij de vervreemding van onroerende domeingoederen of bij de vestiging of vervreemding van zakelijke (gebruiks)rechten de principes van mededinging en transparantie, zoals die voortvloeien uit de Europese- en Belgische rechtspraak over het gelijkheids- en transparantiebeginsel bij de toewijzing van overheidscontracten, te respecteren.

Deze instanties behouden evenwel hun autonomie en beslissingsbevoegdheid zodat de bevoegdheidsregeling van artikel 3 niet op hen van toepassing is. Gelet

op hun autonomie zijn zij ook niet onderworpen aan de rapporteringsplicht aan het Vlaamse Parlement voorzien in artikel 4 van dit decreet.

Tot slot worden de meeste bepalingen van dit decreet niet van toepassing verklaard op eigendomsoverdrachten tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Het gaat om zogenaamde 'interne overdrachten' binnen de Vlaamse overheid.

Artikel 3

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

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

In principe oefent de Vlaamse Regering deze bevoegdheid zelfstandig uit. In de uit de samenlezing van het tweede en het derde lid voortvloeiende gevallen dient zij hiervoor echter de voorafgaande toestemming van de decreetgever te krijgen.

Ook dient opgemerkt te worden dat "het meest voordelige bod" waarvan sprake is in het derde lid, 1° niet enkel mag geïnterpreteerd worden in termen van de hoogst geboden prijs. De voordeligheid van de verschillende biedingen zal moeten beoordeeld 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 vervreemdingen van onroerende domeingoederen en alle vestigingen en vervreemdingen van zakelijke rechten boven een bepaalde drempel. Dit artikel wordt onmiddellijk na artikel 3, tweede en derde lid geplaatst aangezien het een tweede vorm van parlementaire controle voorziet door middel van een a posteriori evaluatie van het door de Vlaamse Regering gevoerde beleid, naast de in artikel 3, tweede lid voorziene voorafgaande toestemming door het Vlaams Parlement.

Artikel 5

Het eerste en tweede lid van dit artikel bepalen de 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.

Het derde lid beschrijft drie gevallen waarin de Vlaamse Regering vanwege uitzonderlijke omstandigheden niet gebonden is door de bepalingen van het eerste tot en met tweede lid en dit omdat de verplichte toepassing ervan respectievelijk

hetzij onevenredig zou zijn met de waarde van het onroerend goed of het zakelijk recht in kwestie, hetzij de Vlaamse Regering onevenredig zou hinderen in het uitvoeren van haar beleid, hetzij de finaliteit van deze bepalingen 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 tweede lid in acht te nemen.

Wat betreft de uitzondering voor de vervreemdingen van onroerende domeingoederen en de vestigingen en vervreemdingen van zakelijke rechten die plaatsvinden ter verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang waarvan sprake in het derde lid, 2°, dient erop gewezen te worden dat "de doelstelling van algemeen belang" hier breed dient 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 bijvoorbeeld de aanleg van een fietspad te nemen.

Artikel 6

De verwijzing naar het decreet 'betreffende het vervreemden van onroerende domeingoederen en het vestigen en vervreemden van zakelijke rechten door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest' in artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 'betreffende publiek-private samenwerking' wordt vervangen door een verwijzing naar het decreet over het vervreemden van onroerende domeingoederen en het vestigen en vervreemden van zakelijke rechten.

Artikel 7

Het decreet van 30 november 2018 'betreffende het vervreemden van onroerende domeingoederen en het vestigen en vervreemden van zakelijke rechten door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest' wordt opgeheven.

Artikel 8

Het decreet zal in werking treden op een nog nader te bepalen datum. Het decreet moet immers worden samen gelezen met de omzendbrief 'domeinbeheer' (VR/2017/42) die het intern administratief beslissingsproces voorafgaand aan de verkoop regelt. Deze omzendbrief zal ook geactualiseerd worden en verwijst in bepaalde gevallen naar het decreet. Idealiter treden zij op hetzelfde ogenblik in werking.

Daarom dient er na de definitieve goedkeuring van het decreet door het Vlaams Parlement voldoende tijd beschikbaar te zijn om de nieuwe omzendbrief mee te delen aan de Vlaamse Regering.

De datum van inwerkingtreding zal bijgevolg worden bepaald in functie van het verloop van de goedkeuringsprocedure.

De minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaamse minister van
Buitenlandse zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management,

Jan JAMBON