



ADVIES
VAN 14 MAART 2018
OVER HET INSTRUMENTENDECREET

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	2
III.	STRATEGISCHE BEMERKINGEN	3
	III.1 AFSTEMMING INSTRUMENTENDECREET EN BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN	3
	III.2 FINANCIËLE IMPACT VAN HET INSTRUMENTENDECREET	4
	III.3 VEREENVOUDIGING, TRANSPARANTIE, LEESBAARHEID EN GEBRUIKSVRIENDELIJKHEID	6
	III.4 BILLIJKHEID EN RECHTSZEKERHEID	7
IV.	BEMERKINGEN BIJ HET INSTRUMENTENDECREET	8
	IV.1 DOELSTELLING VAN HET INSTRUMENTENDECREET	8
	IV.2 HARMONISERING COMPENSERENDE VERGOEDINGEN	9
	IV.3 HARMONISERING KOOPPLICHTEN	13
	IV.4 NIEUW INSTRUMENT: CONVENANT- EN CONTRACTBENADERING	14
	IV.5 NIEUW INSTRUMENT: VERHANDELBARE ONTWIKKELINGSRECHTEN	14
	IV.6 NIEUW INSTRUMENT: BILLIJKE SCHADEVERGOEDING	18
	IV.7 WIJZIGINGSBEPALINGEN	19

I. SITUERING

1. De Vlaamse Regering hechtte op 12 januari 2018 haar eerste principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium (verder Instrumentendecreet).¹

De Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, werd gelast over het voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening-Onroerend Erfgoed, de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij; met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van zestig dagen.
2. De raden ontvingen op 16 januari 2018 een adviesvraag van Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw over het Instrumentendecreet. Het Departement Omgeving en de Vlaamse Landmaatschappij gaven op 24 januari 2018 een toelichting voor de raden.

Voorliggend advies is een gezamenlijk advies van SARO, Minaraad, SERV en SALV (verder 'de raden') en werd goedgekeurd door SARO op 14 maart 2018, door de Minaraad op 15 maart 2018, door de SALV op 16 maart 2018 en door de SERV op 19 maart 2018.
3. De beleidsnota Omgeving 2014-2019 kondigt - onder de operationele doelstelling 'verdere modernisering van bruikbare en sluitende instrumenten' - de integratie aan van instrumenten in één Instrumentendecreet. De beleidsbrief Omgeving 2015 stelt verder: *'Mijn doelstelling rond het instrumentendecreet zal ik eind 2016 realiseren met een voorontwerp van aanbouwdecreet. Hierin vervat ik bestaande, verbeterde instrumenten en een set van nieuwe instrumenten, waaronder verhandelbare ontwikkelingsrechten. Ik voer op die manier ook de genomen engagements uit (zoals de evaluatie van het decreet bestrijding leegstand of de verdere uitwerking van de conceptnota harmonisering van compenserende vergoeding).'*
4. Het Instrumentendecreet is opgebouwd volgens acht titels. Titel 1 omvat een algemeen luik met basisbegrippen en bepalingen over de doelstelling van het decreet en de afgewogen inzet van instrumenten. Titels 2 en 3 betreffen het luik rond de harmonisering van de compenserende

¹ <https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/0901355780218563>

vergoedingen en koopplichten.

Titels 4, 5 en 6 introduceren drie nieuwe instrumenten: activiteitenconvenanten en -contracten, verhandelbare ontwikkelingsrechten en billijke schadevergoeding.

In titel 7 worden de wijzigingsbepalingen van diverse decreten opgenomen. Het betreft de afstemming van de instrumenten natuurinrichting en landinrichting, de vereenvoudiging van de erfdiensbaarheden tot openbaar nut, aanpassingen met betrekking tot de stedenbouwkundige lasten, de optimalisatie van de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil, de wijziging van de toepassingsvoorwaarden voor planschade, de optimalisatie van de planbaten, de verbetering en verruiming van het recht van voorkeur en de aanpassing van het instrumentarium voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten.

Titel 8 omvat tot slot de overgangsbepalingen, de inwerkingtredingsbepalingen en bepalingen inzake evaluatie en codificatie.

II. ALGEMENE BEOORDELING

5. Algemene beoordeling. De raden ondersteunen de beleidsintentie inzake de opmaak van het Instrumentendecreet waarbij wordt ingezet op de verdere integratie van de realisatiegerichte instrumenten van het omgevingsbeleid, de harmonisering van de compenserende vergoedingen en koopplichten, de optimalisatie van de planbaten- en planschaderegeling en de invoering van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten.

Via de techniek van een aanbouwdecreet komen op termijn alle realisatiegerichte instrumenten van het omgevingsbeleid samen in één wettelijke context. Het Instrumentendecreet voegt een aantal instrumenten toe gelinkt aan het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en wijzigt ook een aantal bestaande instrumenten met het oog op de realisatie van de beleidsdoelstellingen van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Na het voltooiën van alle wetgevende operaties (inclusief een codificatie) zal het Instrumentendecreet echter meer instrumenten bevatten dan deze die gekoppeld kunnen worden aan het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Het voorliggend Instrumentendecreet vult de hoge ambities evenwel onvoldoende in. De raden formuleren in voorliggend advies grondige strategische bemerkingen bij het voorontwerp van decreet:

- a. Niet alle instrumenten (of wijzigingen aan bestaande instrumenten) zijn in voldoende mate afgestemd op (de doelstellingen van) het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (zie III.1).
- b. De financiële impact van het Instrumentendecreet is onduidelijk. De raden menen dat de uitvoering van het Instrumentendecreet een belangrijke meeruitgave zal betekenen. Het welslagen van diverse beleidsintenties (zoals halvering van het ruimtebeslag tegen 2025, het vrijwaren van watergevoelige open ruimte gebieden en van waardevolle bossen, en het schrappen van slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden) is immers afhankelijk van het voorzien van een sluitend vergoedingen- en/of compensatiemechanisme voor burgers en ondernemers. De raden vragen een daadwerkelijke inspanning van de Vlaamse overheid om deze beleidsdoelstellingen effectief te realiseren (zie deel III.2).
- c. De raden benadrukken dat er nog heel wat potenties zijn voor verdere vereenvoudiging en voor het verhogen van de transparantie, leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van het Instrumentendecreet (zie deel III.3).
- d. De raden ondersteunen de uitgangspunten 'billijkheid' en 'rechtszekerheid' en formuleren met betrekking daartoe verschillende aandachtspunten (zie deel III.4).
- e. De raden vragen om de doelstelling van het decreet te herzien en dit in het kader van de ruime ambities van het Instrumentendecreet inzake het voeren van een effectief realisatiegericht omgevingsbeleid. Ze ondersteunen de invoering van een verscherpte

motiveringsplicht (zie deel IV.1).

- f. Het streven naar harmonisering van de compenserende vergoedingen wordt door de raden als positief ervaren. De beoogde harmonisering leidt evenwel tot grondige wijzigingen aan het huidige systeem. Er zijn nog heel wat onduidelijkheden (zie deel IV.2).
- g. De raden ondersteunen de harmonisering van de koopplichten maar hebben wel vragen bij de impact van de harmonisering op de toepassingsvoorwaarde 'ernstige waardevermindering van het onroerend goed' (zie deel IV.3).
- h. De raden zien potentieel in het instrument van convenant, maar hebben ernstige bemerkingen bij de wijze waarop het instrument 'convenant-contractbenadering' momenteel in het Instrumentendecreet is uitgewerkt. De raden vragen om het instrument van 'convenant-contractbenadering' in zijn huidige vorm (zoals uitgewerkt in het Instrumentendecreet) niet in te voeren. Landelijk Vlaanderen neemt hierbij een standpunt in (zie deel IV.4).
- i. De raden vinden het positief dat het Instrumentendecreet (titel V) de decretale basis legt voor een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten. De voorziene procedure is evenwel zeer zwaar. Nog diverse fundamentele elementen van het VOR-systeem moeten grondig worden onderzocht en uitgewerkt. Dit kan verder worden uitgewerkt aan de hand van één of meerdere proefprojecten (zie deel IV.5).
- j. De raden begrijpen niet ten volle de doelstelling van het nieuw instrument van billijke schadevergoeding (zie deel IV.6).
- k. En ten slotte stellen de raden vast dat de wijzigingsbepalingen ingrijpende aanpassingen doorvoeren o.a. aan de lasten voor de omgevingsvergunning en de planbatenregeling (zie deel IV.7).

III. STRATEGISCHE BEMERKINGEN

III.1 AFSTEMMING INSTRUMENTENDECREET EN BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN

6. Belangrijke link met Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Instrumenten maken inherent deel uit van een realisatiegericht omgevingsbeleid. Instrumenten staan niet op zichzelf maar moeten steeds in relatie worden bekeken met de doelstellingen van het beleid. Vermits ze deel uitmaken van een realisatiegericht omgevingsbeleid, dragen de instrumenten niet uitsluitend bij aan de realisatie van een ruimtelijk beleid (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen), maar moeten ze desgevallend ook kunnen bijdragen aan de realisatie van andere componenten van het omgevingsbeleid. In functie van de beoogde beleidsdoelstellingen is de ene dan wel de andere mix aan instrumenten wenselijk.

Vanuit deze context wensen de raden de belangrijke link te benadrukken tussen het BRV (dat nog in opmaak is) en het Instrumentendecreet. Deze link wordt in het Witboek BRV ook erkend: *'De werkzaamheden aan het instrumentendecreet verlopen gelijktijdig aan het BRV, zodat de instrumenten inzetbaar worden voor de uitvoering van het BRV.'*²

De Memorie van Toelichting (pag. 8) verduidelijkt verder: *'De ambtelijke voorbereiding van voorliggend Instrumentendecreet verliep gelijktijdig met de totstandkoming van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). De instrumenten vervat in het decreet zijn dan ook - samen met andere instrumenten - inzetbaar om de doelstellingen van het BRV mee tot operationalisering te brengen door middel van realisatiegerichte projecten op het terrein.'*

² Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

<https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/witboek-beleidsplan-ruimte-vlaanderen>

De raden vinden het positief dat de werkzaamheden inzake het Instrumentendecreet gelijktijdig verlopen aan het BRV. Dit moet er immers voor zorgen dat die instrumenten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het BRV worden afgestemd op diens doelstellingen en inzetbaar worden voor de uitvoering ervan.³ In die zin is het Instrumentendecreet cruciaal om de beoogde cultuuromslag van het BRV te realiseren.

De Vlaamse Regering heeft het BRV evenwel nog niet goedgekeurd. De laatste formele stap betreft de goedkeuring van het Witboek BRV door de Vlaamse Regering op 22 november 2016. Doordat de finale beleidsopties van het BRV nog niet zijn gekend, is het voor de raden niet mogelijk om een inschatting te maken in hoeverre de door het Instrumentendecreet aangepaste of geïntroduceerde instrumenten inzetbaar zijn om alle doelstellingen van het BRV te kunnen operationaliseren.

7. Fragmentaire toetsing BRV. Terwijl het Instrumentendecreet initieel werd opgemaakt vanuit een evaluatie van het landinrichtingsdecreet verschoof het perspectief van het Instrumentendecreet meer en meer richting de realisatie van de beleidsdoelstellingen van het BRV.

De raden vinden het positief dat het Instrumentendecreet (hier en daar) reeds relaties legt met de doelstellingen van het BRV. Dit gebeurt evenwel fragmentair zonder het volledige plaatje van het BRV te kennen en te bewaken. De raden verwijzen bijvoorbeeld naar de verhandelbare ontwikkelingsrechten (deel IV.5) en de regeling inzake leegstaande bedrijfsruimten (deel IV.7).

Voor sommige instrumenten merken de raden anderzijds op dat de afstemming met het BRV niet wordt bewaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het nieuw instrument 'convenant-contract' dat niet is afgestemd met alle beleidsprincipes van het Witboek BRV (zie deel IV.4).

III.2 FINANCIËLE IMPACT VAN HET INSTRUMENTENDECREET

8. Budgettaire impact is niet gekend. De raden merken op dat de nota aan de Vlaamse Regering geen duiding geeft bij de budgettaire impact van het Instrumentendecreet. De titel 'budgettaire weerslag' verwijst naar het gunstig advies van de Inspectie van Financiën en naar de algemene onkosten voor de Vlaamse administratie.

Het advies van de Inspectie van Financiën maakte geen deel uit van de adviesvraag maar werd na verzoek overgemaakt aan de raden. De raden merken op dat dit advies dateert van 5 mei 2017. Dit impliceert dat tal van wijzigingen aan het Instrumentendecreet - zoals de belangrijke wijzigingen aan de planbaten-planschaderegeling - niet werden beoordeeld door de Inspectie van Financiën. Een bijkomend advies van de Inspectie van Financiën was hier aangewezen.

De cijfermatige onderbouwing van het Instrumentendecreet ontbreekt waardoor het voor de raden onduidelijk is wat de budgettaire impact zal zijn van het Instrumentendecreet voor de verschillende bestuursniveaus. Er is ook geen inzicht in de eventuele verdelingseffecten: welke bevolkingsgroepen zullen voordeel/nadeel ondervinden van het Instrumentendecreet. De raden vragen verdere verduidelijking over de budgettaire impact van het Instrumentendecreet (alook over de fiscale gevolgen van de verschillende financiële maatregelen).

De raden merken bijvoorbeeld op dat de hervorming van de planschaderegeling kan leiden tot een gevoelige meeruitgave. De vergoeding wordt immers verhoogd tot 100% van de schade. Tevens wordt de schade berekend op basis van de eigenaarswaarde in plaats van de geïndexeerde verwervingswaarde die meestal lager is. Bovendien wordt de berekeningswijze aangepast, waardoor bij een wijziging van de bestemming gronden die nu niet voor planschade in aanmerking komen, dit in de toekomst wel het geval is. En tenslotte zal door de invoering van de administratieve procedure waarschijnlijk meer gebruik worden gemaakt van de planschaderegeling. Het is zeer onduidelijk in hoeverre deze meeruitgave zal kunnen worden

³ SARO en Minaraad 2017|03. Advies van 22 februari 2017 over het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. www.sarovlaanderen.be

opgevangen door eventuele meerontvangsten van de gewijzigde planbatenregeling.

De raden verwijzen tevens naar het advies van de Inspectie van Financiën ten aanzien van het nieuw instrument van de verhandelbare ontwikkelingsrechten: *‘Een dergelijke arbitrage zal niet zelden leiden tot een deficitaire situatie, waardoor betrokken besturen zullen moeten bijpassen. M.a.w. gestuurde marktwerking van verhandelbare bouwrechten, maar de tekorten zullen moeten worden aangevuld met publieke middelen’*. Ten aanzien van het nieuw instrument ‘billijke schadevergoeding’ merkt de Inspectie van Financiën in zijn advies op dat de financiële impact op de budgetten van het Vlaams Gewest moet worden ingeschat bij de vaststelling van de betreffende overheidsmaatregelen die leiden tot een bouwverbod.

De raden vermoeden bovendien een behoorlijke ‘indirecte’ kost voor de overheden door de inzet van deze instrumenten. Op Vlaams niveau wordt het takenpakket van de landcommissies uitgebreid, gemeenten zullen deze commissies moeten ondersteunen. Convenanten en contracten zullen moeten worden opgemaakt en afgesloten.

9. Financiering BRV. In hun advies van 22 februari 2017 wezen Minaraad en SARO er op dat nog diverse stappen moeten worden gezet vooraleer het BRV effectief operationeel is. De raden wezen onder meer op het belang van het uittekenen van een volwaardig financieel kader en stelden: *‘Er is momenteel geen zicht op de financieel-economische impact van de diverse beleidsopties. Nochtans zal - zoals terecht wordt opgemerkt in de nota aan de Vlaamse Regering (pag. 6) - ‘het voorgestelde beleid financiële en budgettaire gevolgen hebben, die voortvloeien uit verschillende (maatschappelijke) kosten en baten.’ Het is positief dat het Witboek BRV aankondigt dat het nodige studiewerk hiertoe door Ruimte Vlaanderen zal worden opgestart en dat dit parallel met het traject naar een ontwerp BRV zal lopen. Het is tevens waardevol dat hierbij zowel aandacht gaat naar de (maatschappelijke) kosten als de (maatschappelijke) baten. De raden vragen specifieke aandacht voor een volwaardige doorvertaling van de resultaten van dit financieel onderzoek naar de operationalisering van de beleidskaders in het BRV; en dit gezien de nota aan de Vlaamse Regering aankondigt dat de beoogde studie nog moet worden opgestart.’⁴*

De raden benadrukken dat het Instrumentendecreet één van de manieren is om de doelstellingen van het BRV te realiseren. Tegelijk is het noodzakelijk dat Vlaanderen op korte termijn werk blijft maken van de eerder aangekondigde, parallelle initiatieven, met name de aanduiding van de watergevoelige open ruimte gebieden, de waardevolle bossen en de slecht gelegen woonreservegebieden.⁵ De raden wijzen in dit verband op het belang van een sluitend vergoedingen- en/of compensatiemechanisme voor burgers en ondernemers die door de vrijwaring van de open ruimte beperkt worden in hun ontwikkelingsmogelijkheden. Het ruimtebeslag afbouwen van 6, over 3 naar 0 ha/dag in resp. 2025/2040 (cf. Witboek BRV), impliceert dat het ruimtebeslag nog slechts ‘beperkt’ kan groeien.

Het is positief dat voorliggend Instrumentendecreet hiertoe de nodige instrumenten voorziet. Het is evenwel zeer de vraag in hoeverre ook de nodige financiële middelen worden voorzien om deze doelstellingen ook effectief te kunnen realiseren met voorliggende instrumenten.

10. Financiële verevening. De raden benadrukken het belang van instrumenten inzake financiële verevening tussen gemeenten. Een probleem betreft de huidige wijze van financiering van de lokale besturen waardoor een gemeente wordt aangezet tot ‘groei’, ook al is dat vanuit het oogpunt van duurzame ruimtelijke ontwikkeling niet steeds wenselijk.⁶

De raden vinden het een goede zaak dat de Memorie van Toelichting (pag. 35) verwijst naar een mogelijke bijstelling van het gemeentefonds: *‘Dit fonds houdt nu al een herverdelingsmechanisme*

⁴ SARO en Minaraad 2017|03. Advies van 22 februari 2017 over het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

⁵ De Vlaamse minister voor omgeving kondigde als ‘quickwin’ aan dat Vlaanderen een initiatief zou nemen om de slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden te ‘herbestemmen’ via een decretaal initiatief. Alle gemeenten werden hierover bevraged (positieve en negatieve lijst woonuitbreidingsgebieden). Het is onduidelijk wanneer er bijkomende stappen in dit dossier zullen worden gezet.

⁶ SARO en Minaraad 2017|03. Advies van 22 februari 2017 over het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

in tussen gemeenten, rekening houdend met o.a. aantal inwoners, sociale draagkracht van de inwoners (doelgroepen van een woonontwikkeling), tewerkstelling, ... en het areaal open ruimte. Deze veranderlijken zijn (ten dele) afgeleide effecten van bestemmings- en vergunningsbeslissingen. In eerste instantie kan worden gedacht aan een aanpassing van de maatstaf 'open ruimte.' De raden vragen dat hierin verdere concrete stappen worden gezet.

De raden pleiten tevens voor een volledige doorstroming van de centraal geïnde planbaten naar de planinitiatiefnemers.

III.3 VEREENVOUDIGING, TRANSPARANTIE, LEESBAARHEID EN GEBRUIKSVRIENDELIJKHEID

11. Complexiteit. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering (pag. 1) ligt de focus van het Instrumentendecreet op vereenvoudiging, transparantie, leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid. De aanbouwfilosofie van het decreet is hierbij essentieel: *'Nieuwe en/of later ontwikkelde instrumenten moeten een plaats kunnen krijgen in het decreet op een later tijdstip. Op die manier wordt een horizontale (beleidsdomeinoverschrijdende) aanpak bereikt. ... De voorziene codificatieopdracht zal de leesbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid van het aanbouwdecreet verhogen.'*

De raden ondersteunen deze intenties. Het zijn evenwel toekomstgerichte opties; de leesbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid van voorliggend Instrumentendecreet is zeer problematisch. Een kritische reflectie is nodig: indien wetgeving een gids behoeft om duidelijk of toepasbaar te zijn, dan kunnen er vragen worden gesteld bij de kwaliteit van de voorliggende regelgeving.

Verder verwijzen de raden naar deel IV van dit advies waarin ze diverse bemerkingen formuleren naar aanleiding van de concrete bespreking van de diverse instrumenten. Inzake de beoogde harmonisering van de compenserende vergoedingen en koopplichten zijn er nog heel wat vragen. Ook de nieuwe instrumenten van verhandelbare ontwikkelingsrechten en convenant-contract kunnen bezwaarlijk eenvoudig en operationeel worden genoemd.

In afwachting van de gewenste codificatieoefening vragen de raden om dringend werk te maken van de instrumentengids. Vanuit het oogpunt van de gebruiker van realisatiegerichte instrumenten (overheden en andere actoren die meewerken aan realisaties op het terrein) is een transparante en interactieve gids noodzakelijk.⁷

12. Nog een heel aantal zaken te regelen in uitvoeringsbesluit. Enkele essentiële elementen van het Instrumentendecreet moeten nog verder worden ingevuld met uitvoeringsbesluiten. Zo zal de Vlaamse Regering nog verder invulling moeten geven aan:

- de administratieve procedure, met inbegrip van een beroepsprocedure, tot het verkrijgen van een compenserende vergoeding (artikel 11, §4),
- de berekening van de eigenaarsvergoeding (artikel 16, §4),
- de administratieve procedure voor het vervullen van de koopplichten (artikel 26, §4),
- wat wordt verstaan onder het ernstig in het gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering (artikel 29, §2, eerste lid, 2°).

Het is onduidelijk in hoeverre dit de uitvoerbaarheid van delen van het Instrumentendecreet zal hypothekeren. Zo stellen de raden vast dat het Instrumentendecreet (artikel 128) uitgaat van de inwerkingtreding van het decreet op de tiende dag na de bekendmaking met als enige uitzondering artikel 29, §2, eerste lid, 2°. Dit artikel zal pas worden ingeroepen na het noodzakelijke uitvoeringsbesluit.

⁷ De nota aan de Vlaamse Regering kondigt een instrumentengids aan als communicatiemiddel en stelt dat de opbouw van het Instrumentendecreet, met name door de moeilijk leesbare verwijzingen in het decreet, er toe noopt om gelijktijdig een instrumentengids op te maken die de gebruiker rechtstreeks leidt naar de gewenste informatie. Een concept voor deze instrumentengids is vandaag raadpleegbaar. <https://instrumentengids.login.kanooh.be>

Zeker voor wat betreft de uitvoeringsbesluiten van strategische aard, vragen de raden dat deze voor advies worden voorgelegd aan de betrokken raden.⁸

III.4 BILLIJKHEID EN RECHTSZEKERHEID

13. Uniform, transparant en billijk kader. Het Instrumentendecreet stelt drie criteria voorop, die samen uitvoering geven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name legitimiteit, effectiviteit/efficiëntie en billijkheid.

De Memorie van Toelichting (pag. 14) stelt: *'billijkheid gaat over de zorg om te garanderen dat er een faire verdeling van economische, financiële en andere baten en verliezen is, alsook dat er een gelijke vrijheid is (i.e. in verhouding tot reële, of ook symbolisch geladen uitbreidingen of inperkingen van handelingsmogelijkheden). De uitdaging voor elke ruimtelijke realisatie bestaat er dan ook in om in samenspraak met eigenaars en andere betrokkenen af te toetsen of de weerhouden instrumentenmix voldoende rekening houdt met de vraag of iedere 'rechtsonderhorige' voldoende kans heeft gekregen tot inzicht en inspraak bij de ingezette instrumentenmix, of de ingezette instrumentenmix dusdanig is dat aan de rechtsonderhorige een zo groot mogelijke vrijheid gelaten wordt betreffende inrichting en beheer van zijn/haar eigendommen (zelfrealisatie), of de publieke winst beoogd bij de inzet van een instrumentenmix opweegt tegen de private nadelen die door deze inzet geboekt worden en er desgevallend sprake is van evenredigheid of van vergoeding.'*

De raden kunnen dit uitgangspunt ten volle ondersteunen; ze vinden evenwel dat dit uitgangspunt niet steeds volwaardig wordt bewaakt met voorliggend Instrumentendecreet. De raden gaan hier verder op in (par. 14 t.e.m. par. 17).

14. Onderscheid publieke en private initiatiefnemers. De raden verwijzen naar het onderscheid dat bij sommige instrumenten wordt gemaakt tussen de (semi)publieke initiatiefnemers en de private initiatiefnemers. Bij het instrument van subsidiëring van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten wordt de financiële ondersteuning voor de verwerving enkel voorzien voor de (semi)publieke initiatiefnemer en niet voor de private initiatiefnemers. Het Instrumentendecreet voorziet bijvoorbeeld ook dat de bevoegde overheid verplicht wordt om lasten te verbinden aan een omgevingsvergunning voor groepswooningbouwprojecten in woonuitbreidingsgebieden en voor het verkavelen van gronden. Dit geldt voor private en publieke ontwikkelaars met evenwel een uitzondering voor een sociale huisvestingsmaatschappij.

Anderzijds stellen de raden vast dat het Instrumentendecreet bepaalt dat de administratieve overheden niet in aanmerking komen voor een eigenaars- of gebruikersvergoeding. De administratieve overheden van het Vlaamse Gewest worden ook uitgesloten om een beroep te doen op de koopplichten.

De raden vragen verder toelichting en verduidelijking omtrent dit gehanteerde onderscheid tussen publieke en private initiatiefnemers.

15. Vraag naar een samenhangend geheel. De raden vragen de uitwerking van een samenhangend geheel van instrumenten zonder scheeftrekking tussen de verschillende systemen en met volledige vrijheidsgraden om gebruik te kunnen maken van de verschillende instrumenten.

De Memorie van Toelichting (pag. 35) stelt terecht dat het instrument van verhandelbare ontwikkelingsrechten *'als vereveningsinstrument verwantschap vertoont met bestaande instrumenten die ruimtelijk sturen op het aanbod (o.a. RUP) of die meerwaarden afomen (voor toegelaten ontwikkelingen) om die vervolgens voor publiek belang te investeren (vb. planbaten, stedenbouwkundige last)'*. De interferentie van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten met de planbaten- en planschaderegeling, met het instrument herverkaveling uit kracht

⁸ De raad verwijst naar het kaderdecreet van 18 juli 2003 over de strategische adviesraden dat voorziet dat besluiten met strategisch karakter voor advies worden voorgelegd aan de strategische adviesraad.

van wet met planologische ruil uit het landinrichtingsdecreet, met stedenbouwkundige lasten en met erfdiensbaarheden tot openbaar nut is dus een bijzonder aandachtspunt.

In deel IV.5 van dit advies vragen de raden verder afstemming tussen het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten en de planbaten- en planschaderegeling. Deel IV.7 gaat in op de verdere uitwerking van een evenwichtige planbaten- en planschaderegeling én op de samenhang tussen planbaten en de lasten op de omgevingsvergunning.

16. Discrepantie RUP en stedenbouwkundige verordening. De raden wijzen op de huidige discrepantie tussen een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) en een stedenbouwkundige verordening. Beide ‘stedenbouwkundige’ instrumenten kunnen immers gelijkaardige beperkingen opleggen (stedenbouwkundig voorschrift van een RUP en stedenbouwkundige verordening) terwijl noch beroep gedaan kan worden op een compenserende vergoeding, noch op een aankoopplicht bij een beperking opgelegd via een stedenbouwkundige verordening.

De VCRO voorziet tot op heden niet in een compenserende vergoeding ingevolge beperkende stedenbouwkundige voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen. Dit kan de keuze voor beide instrumenten beïnvloeden. Deze ontwikkeling is niet gewenst, zeker niet indien wel lasten kunnen worden opgelegd.

17. Discrepantie planbatenregeling. Aangezien overheden werken in het kader van het algemeen belang, en uitgaande van de vraag dat planologische overheden hun opbrengsten voor planbaten daadwerkelijk zelf moeten krijgen (maar die wel zoveel mogelijk moeten besteden aan planschade) vragen de raden deze overheden vrij te stellen van deze planbaten, voor zover de gronden exclusief worden gebruikt voor een openbare dienst of voor een dienst van algemeen nut en dus niet voor o.a. projecten inzake woningbouw of bedrijventerreinen.⁹

IV. BEMERKINGEN BIJ HET INSTRUMENTENDECREET

IV.1 DOELSTELLING VAN HET INSTRUMENTENDECREET

18. Doelstelling. Artikel 4 legt de doelstelling van het Instrumentendecreet vast: *‘Dit decreet beoogt een afgewogen en gemotiveerde inzet van realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten met het oog op een optimaal gebruik van onroerende goederen.’*

De raden merken op dat dit een zeer vrijblijvende doelstelling is. De formulering *‘met het oog op een optimaal gebruik van onroerende goederen’* is ontoereikend; gezien de ruime ambities van voorliggend Instrumentendecreet om een effectief realisatiegericht omgevingsbeleid te voeren. Ook de belangrijke link met het BRV (zie deel III.1) noopt een aanpassing van artikel 4 (o.a. in functie van ruimtelijk rendement).

De raden vragen om in artikel 4 te verwijzen naar de doelstellingen inzake het omgevingsbeleid en het creëren van een essentieel draagvlak bij zowel private als publieke actoren.

19. Verscherpte motiveringsplicht. Het Instrumentendecreet (artikel 4) legt een verscherpte motiveringsplicht op. Een gecombineerde inzet van instrumenten kan alleen op grond van een gemotiveerde beslissing van een administratieve overheid (artikel 5). De bedoeling is om zo tot een meer afgewogen instrumentenkeuze te komen. De Memorie van Toelichting (pag. 11) verduidelijkt dat de verscherpte motiveringsplicht geldt bij de gecombineerde inzet van instrumenten uit het Instrumentendecreet onderling of een gecombineerde inzet met instrumenten buiten het Instrumentendecreet.

De raden vinden de invoering van een verscherpte motiveringsplicht positief. In functie van het ontwikkelen van een optimale instrumentenmix is een afweging van alle inzetbare instrumenten noodzakelijk. De afweging moet antwoord bieden op de vraag wanneer welke instrumenten

⁹ Arrest nr. 66/2017 van het Grondwettelijk Hof van 1 juni 2017.

zullen worden ingezet. De raden ondersteunen artikel 5 van het Instrumentendecreet dat bepaalt dat hierbij moet worden voldaan aan de criteria 'legitimiteit, billijkheid, efficiëntie en effectiviteit'.

Een volwaardige motiveringsplicht is ook belangrijk omwille van de opheffing van de vereiste machtiging van de Vlaamse Regering voor de toepassing van de instrumenten. Deze bepaling is opgenomen in artikel 1.4.1 van het landinrichtingsdecreet en wordt met artikel 172 van het Instrumentendecreet opgeheven.

De raden vragen dat de Vlaamse overheid het onderscheid tussen een gewone en verscherpte motiveringsplicht goed duidt, zodat de betrokken overheden hier op een juiste manier mee kunnen omgaan (o.a. waar ligt de essentie van de verscherping). Sowieso moet in alle gevallen een volwaardige motivering van de beslissing worden nagestreefd. Dit is een belangrijk aandachtspunt aangezien het merendeel van de betwistingen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad van State gaat over een vraag naar betere motivering.

20. **Rol landcommissies.** Het Instrumentendecreet (artikel 10, §2, vierde lid) bepaalt dat de initiatiefnemer naar aanleiding van een schaderamingsrapport aan de landcommissie advies kan vragen *'over beleidsvragen in verband met de opportuniteit van bepaalde gebruiksbeperkingen in relatie tot de mogelijke compenserende vergoedingen waartoe de gebruiksbeperking aanleiding kan geven'*.

De raden menen dat een dergelijke regeling een ongewenste rechter-partij-situatie in de hand werkt. De afweging van opportuniteiten moet op beleidsmatig en politiek niveau gebeuren. Wat de financiële kant betreft moet de afweging bovendien ruimer gebeuren dan louter de directe kost van de vergoeding. Ook de maatschappelijke baten van het project moeten mee in rekening worden gebracht. De raden menen dat een dergelijke opportuniteitstafweging niet kan worden overgelaten aan de landcommissies.

Er is op heden geen duidelijk zicht op de grondprijzen, transactieprizen en hun evolutie. Er zijn hieromtrent geen officiële statistieken. De landcommissie baseert haar beslissingen wel op dergelijke gegevens zonder dat de burger er over kan beschikken. Dergelijke gegevens bestaan wel in andere gewesten of landen. Gezien de vele bevoegdheden die aan de landcommissies worden gegeven en om een betere transparantie naar de burgers toe te verzekeren is een duidelijk ontsloten monitoringsysteem van de marktgegevens noodzakelijk.

Gezien de gewijzigde rol en de bijkomende taken van de landcommissies, stellen de raden zich vragen bij de werklast van deze commissies. Dit kan gevolgen hebben voor de termijn van de procedures, zeker gezien er geen afdwingbare beslissingstermijnen vastliggen (zie ook par. 22a).

IV.2 HARMONISERING COMPENSERENDE VERGOEDINGEN

21. **Beoogde harmonisering: algemene beoordeling.** Titel 2 van het Instrumentendecreet beoogt de afstemming van acht compenserende vergoedingen.¹⁰ Het Instrumentendecreet herleidt de bestaande compenserende vergoedingen tot een eigenaarsvergoeding (voor kapitaalverlies) en een gebruikersvergoeding (voor inkomstenverlies).

De Memorie van Toelichting (pag. 17) verduidelijkt dat de harmonisering een afstemming inhoudt op vlak van de procedure alsook op vlak van de berekening van de vergoeding. *'De voorwaarden tot het bekomen van een eigenaarsvergoeding of gebruikersvergoeding blijven geregeld in de geëigende regelgeving en worden dus niet aangepast met dit ontwerp van decreet, tenzij voor de*

¹⁰ Het betreft: 1° de planschadevergoeding (VCRO), 2° de bestemmingswijzigingscompensatie (decreet grond- en pandenbeleid), 3° de compensatie ingevolge beschermingsvoorschriften (decreet grond- en pandenbeleid), 4° de gebruikerscompensatie (decreet gebruikerscompensatie), 5° de compenserende vergoeding voor de uitvoering van een natuurinrichtingsproject (decreet natuurbehoud), 6° de vergoeding ingevolge actieve inschakeling in de waterbeheersing (decreet integraal waterbeleid), 7° de vergoeding, vermeld in artikel 8 van het decreet betreffende de waterkeringen, 8° de vergoeding voor waardeverlies van gronden (landinrichtingsdecreet).

planschadevergoeding'.

De raden vinden het streven naar harmonisering van de compenserende vergoedingen positief. De beoogde harmonisering leidt evenwel tot grondige wijzigingen aan het huidige systeem. Er zijn nog heel wat onduidelijkheden. De wijzigingen kunnen mogelijk ongewilde effecten hebben.

De raden beschouwen de invoering van een administratieve procedure als positief maar vragen bijkomende waarborgen voor een objectieve afhandeling van de administratieve procedure binnen een redelijke termijn (zie verder par. 22).

De beoogde harmonisering van de berekening van de eigenaarsvergoeding leidt tot belangrijke wijzigingen aan het huidige systeem; er zijn nog heel wat onduidelijkheden over de berekening van de eigenaarsvergoeding (zie verder par. 23).

In tegenstelling tot wat de Memorie van Toelichting stelt, grijpt het Instrumentendecreet in op de toegang en voorwaarden tot het bekomen van eigenaars- of gebruikersvergoedingen. Het toepassingsgebied van de compenserende vergoedingen en de planschaderegeling wordt beperkt (zie par. 24 en par. 25). Er worden diverse regels ingevoerd met betrekking tot de opeisbaarheid van de eigenaarsvergoeding (zie par. 26).

Tot slot herinneren de raden eraan dat de hervorming van de planschaderegeling kan leiden tot een gevoelige meeruitgave ingevolge de bescherming van belangrijke open ruimte gebieden (zie eerder par. 8). De raden vragen dat budgettaire zekerheid wordt geboden om deze beleidsdoelstelling met voorliggende instrumentenmix te realiseren (zie eerder par. 9),

22. Administratieve procedure. Het Instrumentendecreet opteert voor een administratieve procedure voor het verkrijgen van de compenserende vergoedingen. De Memorie van Toelichting (pag. 17) verduidelijkt: *'... de burger die er recht op heeft, moet zijn compenserende vergoeding kunnen verkrijgen via een aanvraag bij de overheid, en bijgevolg wordt de weg naar de (burgerlijke) rechter enkel gezien als laatste redmiddel voor de burger. Voor de planschadevergoeding is dit nieuw.'*

De raden beschouwen de invoering van een administratieve procedure als positief omdat de burger niet meer verplicht wordt een juridische procedure te volgen voor het verkrijgen van een compenserende vergoeding. De invoering van de administratieve procedure kan er toe leiden dat in veel meer gevallen wordt gebruik gemaakt van de planschaderegeling. Mogelijks zal minder snel door de burger worden overgegaan tot het aanvechten van het RUP bij de Raad van State.

De raden vragen wel bijkomende waarborgen voor een objectieve afhandeling van de administratieve procedure binnen een redelijke termijn. Dergelijke garanties ontbreken vooralsnog:

- a. Het Instrumentendecreet voorziet niet in afdwingbare beslissingstermijnen. De Memorie van Toelichting (pag. 60) stelt dat de termijnen bij uitvoeringsbesluit geregeld zullen worden, *'waarbij een onderscheid zal worden gemaakt tussen de planschadevergoeding (in principe ontwerpbeslissing één jaar na een ontvankelijke aanvraag) en de overige vergoedingen (in principe ontwerpbeslissing drie maanden na een ontvankelijke aanvraag)'*. Gelet de weg naar de (burgerlijke) rechter als laatste redmiddel geldt en een vordering voor compenserende vergoeding bij de rechtbank onontvankelijk is zolang geen definitieve beslissing is genomen over de aanvraag (artikel 12), vragen de raden te voorzien in vervaltermijnen of in termijnen van orde gekoppeld aan sancties indien niet tijdig wordt beslist. Aanvullend moet worden voorzien in een evaluatie -of monitoringsysteem inzake de behandelingstermijnen van dossiers zodat er desgevallend kan worden bijgestuurd indien dossiers onredelijk lange tijd zouden aanslepen.
- b. Inzake de planschaderegeling wordt een ongewenste 'rechter-partij-situatie' ingevoerd. Het Instrumentendecreet (artikel 11) voorziet immers dat de initiatiefnemer van het RUP dat aanleiding geeft tot planschade (en dus niet de landcommissies) ook de instantie is die de aanvraag tot planschadevergoeding, alsook een eventueel bezwaar tegen de ontwerp-

beslissing, moet behandelen. De Memorie van Toelichting (pag. 60) argumenteert dat het kan gaan om zeer grote bedragen en dat de budgettaire impact voor de initiatiefnemer aanzienlijk kan zijn. De raden menen dat een dergelijke 'rechter-partij-situatie' niet wenselijk is en het noodzakelijke draagvlak voor het ruimtelijk beleid niet bevordert. Ze vragen een duidelijke scheiding te voorzien tussen enerzijds de overheid die aan de oorzaak ligt van de gebruiksbeperking en de compenserende vergoeding en anderzijds de overheid die zich moet uitspreken over het bedrag van de vergoeding.

- c. De raden vragen aandacht voor de rol en de positie van de aanvrager-schadelijder in de administratieve procedure. Er is te weinig aandacht voor de rechtspositie van de aanvrager-schadelijder. Hij wordt niet geraadpleegd n.a.v. de opmaak van het schaderamingsrapport of schaderapport en is niet in de mogelijkheid om tijdig elementen aan te brengen m.b.t. de door hem geleden effectieve schade. Tevens wordt er niet voorzien in een onderhandelingsverplichting in hoofde van de initiatiefnemer en in een verplichting voor de initiatiefnemer om een schriftelijk aanbod te formuleren en toe te lichten vergelijkbaar met de onteigeningsregelgeving. Er wordt niet in een formele onderhandelingsfase voorzien, hetgeen een gemiste kans is om dossiers versneld en op een minnelijke wijze af te handelen. Het is te betreuren dat de aanvrager-schadelijder slechts na het nemen van een ontwerpbeslissing, voor het eerst in de procedure kan interveniëren, en tevens verplicht is om dat op een formele wijze te doen, zijnde door de indiening van een formeel bezwaarschrift.
23. Gewijzigde berekeningswijze voor de eigenaarsvergoeding. Het Instrumentendecreet wijzigt de huidige berekening van de eigenaarsvergoeding. Artikel 17 bepaalt dat de vergoeding voor de zakelijk gerechtigden gelijk is aan de eigenaarswaarde van het perceel vóór het effectief ingaan van de gebruiksbeperking verminderd met de eigenaarswaarde van het perceel na het effectief ingaan van de gebruiksbeperking. Dit betekent dat wordt uitgegaan van 100 % van het waardeverlies (in tegenstelling tot de huidige 80% voor planschade). De Memorie van Toelichting (pag. 66) verduidelijkt dat *'vanuit het beleid is geoordeeld dat een eigenaar volledig moet vergoed worden vanuit de impact op het eigendomsrecht.'*

Er zijn nog diverse onduidelijkheden inzake de berekening van de eigenaarsvergoeding:

- a. De berekening van de eigenaarsvergoeding zal gebeuren door de landcommissies; individueel per dossier en gedifferentieerd op perceelsniveau. Artikel 17, §3 somt een aantal objectieve factoren op die de eigenaarswaarde kunnen beïnvloeden zoals de oppervlakte, de ligging, de bestemming, de aanwezige constructies, de cultuurwaarde, het bestaan van pacht of van erfdienstbaarheden en de verwervingswaarde. De Vlaamse Regering zal de berekening van de eigenaarsvergoeding nog nader moeten bepalen (artikel 16, §4). Het Instrumentendecreet biedt aldus nog een grote vrijheidsmarge inzake de berekening van de eigenaarsvergoeding.
- b. In artikel 17, §3 is sprake van zowel 'eigenaarswaarde' als 'venale waarde'. Uit de Memorie van Toelichting kan worden afgeleid dat de eigenaarswaarde een synoniem is voor de venale waarde. De raden vragen dit verder te verduidelijken; ze zijn geen voorstander van de introductie van een nieuw begrip voor de waardebepaling.
- c. Artikel 17, §3, tweede lid stelt bijkomend dat de ligging van het perceel wordt beïnvloed door de ligging aan een voldoende uitgeruste weg en de ligging vanaf de eerste 50 meter van de rooilijn in gebieden die ressorteren onder de gebiedsbestemming 'woongebied'. Het is onduidelijk hoe deze laatste factor concreet in rekening zal worden gebracht.
- d. De raden vragen te voorkomen dat gronden die in het verleden werden aangekocht als landbouwgrond en nadien via een BPA of RUP een harde bestemming verkregen (zonder planbatenvergoeding) aan de volle prijs moeten worden vergoed indien ze opnieuw als 'openruimte' worden bestemd.

24. Toepassingsgebied eigenaarsvergoeding: uitsluiting percelen verwervingssubsidie. Artikel 15, §2 en artikel 18, §2 bepalen dat een aantal instanties en percelen niet in aanmerking komen voor een eigenaars- of gebruikersvergoeding. Het betreft onder meer *'percelen waarvoor het Vlaamse Gewest aan de aanvrager een verwervingssubsidie voor het volledig onroerend goed heeft verleend 25 jaar geleden, of die zijn opgenomen in een grondruilplan dat 10 jaar geleden door de landcommissie definitief werd vastgesteld, als vermeld in artikel 2.1.65 van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting'*.

De Memorie van Toelichting (pag. 64) verduidelijkt: *'Er wordt gedacht aan: ... natuurverenigingen en eventuele andere private personen die een bepaalde natuurkwaliteit willen en in bepaalde gevallen moeten bereiken, zodat de gebruiksbeperkingen hier voorzienbaar zijn en behoren tot het normale maatschappelijke of bedrijfsrisicoOvereenkomstig het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, komt een dergelijke schade niet voor vergoeding in aanmerking.'*

De raden ondersteunen deze uitsluiting inclusief de bovenstaande motivering. Een onroerend goed dat wordt verworven met verwervingssubsidies kan niet in aanmerking komen voor planschade op het moment dat de planologische bestemming in lijn wordt gebracht met het doel van de aankoop. Rekening houdend met deze bemerking merken de raden bovendien op dat het huidig artikel 15, §2, 2° onduidelijk is:

- a. De raden vragen de term '25 jaar geleden' verder te verduidelijken. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of dit betekent dat verwervingssubsidies die recenter zijn ontvangen niet leiden tot een uitsluiting van de eigenaarsvergoeding. De raden begrijpen niet welk objectief onderscheid verantwoordt dat percelen die recent werden verworven wel in aanmerking zouden komen voor planschade.
 - b. In dit artikel is sprake van een verwervingssubsidie voor het volledig onroerend goed. De term 'volledig' zou aldus slaan op het perceel en niet op het percentage van de verwervingssubsidie. In het geval van een gedeeltelijke verwervingssubsidie financiert de eigenaar het saldo voor de aankoop met eigen middelen en lijkt het wenselijk dat - conform de billijkheid die schuilt in het Instrumentendecreet (volledige compensatie) - de eigenaar recht heeft op een eigenaarsvergoeding ter waarde van zijn eigen aandeel.
 - c. Bovendien is afstemming noodzakelijk met de Memorie van Toelichting (pag. 64) waar de duurtijden niet vermeld zijn en waar ook sprake is van de uitsluiting van strategische projecten terwijl dit niet vermeld staat in artikel 15, §2, 2°. In dit artikel is verder wel sprake van de uitsluiting van percelen die zijn opgenomen in een grondruilplan; dit wordt niet verder toegelicht in de Memorie van Toelichting.
25. Toepassingsgebied planschade. Het Instrumentendecreet (artikel 130) wijzigt het toepassingsgebied van de planschadevergoeding, zoals vastgelegd in artikel 2.6.1 VCRO.

Het nieuw artikel 2.6.1, §2, 10° VCRO bepaalt dat geen planschadevergoeding verschuldigd is als het perceel bebouwd is en er voor de woning of constructie na de vaststelling van het nieuwe RUP een of meer basisrechten gelden. De Memorie van Toelichting (pag. 108) verwijst kort naar de bescherming door één of meer decretaal geregelde basisrechten voor zonevreemde woningen of constructies en stelt dat in die gevallen geen reden is om een planschadevergoeding toe te kennen.

De raden menen dat hiermee wordt voorbij gegaan aan de verschillende basisrechten in enerzijds zonevreemde gebieden en anderzijds kwetsbare gebieden. De verschillen tussen beide zijn zeer groot en zullen zich vertalen in een substantiële daling van de marktwaarde van de woningen die nu zone-eigen of zonevreemd zijn en die in kwetsbaar gebied komen te liggen (vb. niet meer kunnen herbouwen). De raden menen dat voorliggende regeling discriminerend is in het licht van het principe van de volledige schadevergoeding die in het Instrumentendecreet wordt voorzien. Het gaat over constructies die wettig werden gebouwd. Daarenboven merken de raden op dat bij het zone-eigen maken volgens artikel 134, 4° wel een planbatenheffing wordt opgelegd (opheffing

van artikel 2.6.5, 4°, 6°, 7° VCRO). De raden vragen de schrapping van het nieuw artikel 2.6.1, §2, 10° VCRO (dat wordt ingevoerd met artikel 130 van het Instrumentendecreet).

26. Opeisbaarheid eigenaarsvergoeding. Het Instrumentendecreet voert diverse wijzigingen door inzake de opeisbaarheid van de eigenaarsvergoeding waardoor een complex geheel ontstaat.

Enerzijds vragen de raden verdere verduidelijking van het toepassingsgebied van artikel 16, §1 eerste lid en artikel 16, §2 aangezien de impact van deze bepalingen zeer uiteenlopend is.

Ten tweede bepaalt het Instrumentendecreet (artikel 16, §1) generiek dat het recht op eigenaarsvergoeding (dat ontstaat bij het in werking treden van bindende stedenbouwkundige voorschriften van een RUP of plan van aanleg en van beschermingsmaatregelen) pas kan worden uitgeoefend bij een overdracht ten bezwarende titel of bij de inbreng in een vennootschap die plaatsvond binnen een periode van vijf jaar na de inwerkingtreding van de beslissing van de voormelde gebruiksbeperking. De raden hebben hier vragen bij. Ten opzichte van de huidige kapitaalschaderegeling van het grond- en pandendecreet en de vergoedingen in het kader van natuurinrichting (artikel 106), landinrichting (artikel 157) of waterkeringswerken (artikel 101) betreft dit een nieuwe bijkomende beperking; ondanks de algemene stelling in de Memorie van Toelichting. De argumentatie (pag. 65) is erg beknopt: *‘Immers hoe langer het duurt, hoe meer andere economische factoren de waarde van het goed bepalen, zodat de gebruiksbeperking een steeds kleinere invloed heeft op de waarde van het goed’*. De raden menen dat een dergelijke nieuwe generieke beperking in de tijd de compensatieregeling grotendeels uitholt aangezien de eventuele aanspraak meestal veel later komt dan de verjaring.¹¹

Bovendien merken de raden op dat artikel 16, §1, vijfde lid bepaalt dat de planschadevergoeding onmiddellijk opeisbaar is in geval van herbestemming naar ruimtelijke kwetsbare gebieden (met uitsluiting van parkgebieden) en watergevoelige openruimtegebieden. Dit is momenteel niet het geval bij een bestemmingswijziging van agrarisch gebied naar ruimtelijk kwetsbaar gebied of in geval van erfdiensbaarheden tot openbaar nut die in agrarisch gebied beperkingen op het vlak van de economische aanwending van de grond opleggen. In deze gevallen kan de vergoeding maar worden opgeëist bij een overdracht van zakelijk recht onder bezwarende titel of inbreng in een vennootschap. Het verschil tussen de planschaderegeling en de kapitaalschaderegeling wordt niet gemotiveerd in de Memorie van Toelichting. De raden kunnen een dergelijk onderscheid niet ondersteunen en vragen te voorzien in een generieke onmiddellijke opeisbaarheid voor compenserende vergoedingen ingevolge stedenbouwkundige voorschriften; dit binnen de randvoorwaarde van het voorzien van budgettaire zekerheid (zie eerder par. 9).

IV.3 HARMONISERING KOOPPLICHTEN

27. Beoogde harmonisering koopplichten: algemene beoordeling. Het Instrumentendecreet (titel 3) ambieert de harmonisering van diverse sectorale koopplichten (o.a. koopplichten cf. natuurdecreet, decreet integraal waterbeleid, VCRO, landinrichtingsdecreet). De harmonisering op inhoudelijk en procedureel vlak beoogt de ontwikkeling van een uniform, transparant en billijk kader zowel voor de aanvrager van een koopplicht als voor de tot aankoop verplichte overheid.

De Memorie van Toelichting (pag. 24) stelt dat de harmonisering niet ten koste mag gaan van de eigenheid van de bestaande koopplichten. Daarom blijven de sectorale voorwaarden voor de toepassing van de koopplichten behouden. Uitzondering hierop zijn de voorwaarden inzake ‘waardevermindering van het goed’ en ‘het in het gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering’: deze voorwaarden worden geharmoniseerd (zie par. 28 en par. 29).

28. Ernstige waardevermindering. Het Instrumentendecreet (artikel 29, §2, 1°) bepaalt dat de

¹¹ De betrokken eigenaars hebben meestal niet de intentie om de terreinen te vervreemden maar zullen hun beheer aanpassen binnen een andere regelgevingscontext (vb. bebossing) en vaak gekoppeld aan een beheerplan. Een vervreemdingsclausule is discriminerend (vb. wat betreft zelfrealisatie); zeker wanneer een tijdslimiet wordt opgelegd.

aanvrager het vervullen van een koopplicht kan vragen op voorwaarde dat de waardevermindering van het onroerend goed ernstig is. Het Instrumentendecreet legt vast dat de waardevermindering ernstig is als door het effectief ingaan van de gebruiksbeperking de eigenaarswaarde van het goed met meer dan 50% is verminderd.

De Memorie van Toelichting (pag. 26) stelt: *'De grens op 80 % leggen voor de koopplicht is wel (veel) te hoog. De grens slechts op 20 % leggen terwijl er een titel harmonisering compenserende vergoedingen bestaat, is (veel) te laag en zal ertoe leiden dat in (te) veel gevallen de eigenaars een keuze hebben tussen de koopplicht en de eigenaarsvergoeding.'*

De raden wijzen op de impact van deze harmonisering. Voor bepaalde sectorale koopplichten (o.a. koopplicht decreet integraal waterbeleid, koopplicht landinrichtingsdecreet) geldt nu een koopplicht ingeval van een ernstige waardevermindering van 20 %. De harmonisering betekent een te sterke inperking van de toepasbaarheid van het instrument van de koopplicht cf. het decreet integraal waterbeleid en het landinrichtingsdecreet (worden gewijzigd met artikel 107 en artikel 168 van het Instrumentendecreet) vermits ook een waardevermindering van minder dan 50 % ernstig kan zijn en de eigenaarsvergoeding niet in al die gevallen een correcte vergoeding zal kunnen bieden.

De raden betreuren dat de herinvoering van de aankoopplicht bij ernstige waardevermindering uit artikel 2.4.10 VCRO niet in heroverweging wordt genomen in relatie met de planbatenheffing, die volgens voorliggend Instrumentendecreet wordt uitgebreid tot een waardevermeerdering van het onroerend goed, ook als deze niet ernstig is. Met de recente Codextrein werd deze aankoopplicht immers gewijzigd waardoor een ernstige waardevermindering van het onroerend goed (als gevolg van de vaststelling van een RUP) niet langer kon worden aangegrepen door de eigenaar voor de aankoopplicht door de Vlaamse overheid.

29. Ernstig in gedrang brengen leefbaarheid bedrijf. Het Instrumentendecreet (artikel 29, §2, 2°) bepaalt dat de aanvrager het vervullen van een koopplicht kan vragen op voorwaarde dat de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt. Volgens het decreet is dit het geval als het onroerend goed ten gevolge van het effectief ingaan van de gebruiksbeperking niet meer of niet meer volledig kan worden gebruikt voor de bestaande, voorheen leefbare en wettige bedrijfsvoering en dit een betekenisvolle invloed heeft op de resultaten van het bedrijf.

De Vlaamse Regering zal nog verder bepalen wat wordt verstaan onder het ernstig in het gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering (artikel 29, §2, tweede lid).

IV.4 NIEUW INSTRUMENT: CONVENANT- EN CONTRACTBENADERING

30. Algemene beoordeling. Het Instrumentendecreet (titel IV) voert een nieuw instrument 'convenant-contractbenadering' in. Volgens de Memorie van Toelichting (pag. 27) moet dit een oplossing bieden voor *'de talrijke niet agrarische activiteiten die vandaag worden uitgeoefend in het agrarisch gebied (...) het gaat daarbij vaak om activiteiten die niet in aanmerking komen voor een vergunning omdat ze niet compatibel zijn met het toepasselijk bestemmingsvoorschrift.'*

De raden zien potentieel in het instrument van convenant, maar hebben ernstige bemerkingen bij de wijze waarop het instrument 'convenant-contractbenadering' momenteel in het Instrumentendecreet is uitgewerkt.¹² De raden vragen om het instrument van 'convenant-contractbenadering' in zijn huidige vorm (zoals uitgewerkt in het Instrumentendecreet) niet in te voeren:

- a. De raden vragen verder onderzoek naar de toepasbaarheid van het instrument 'convenant' om op gebiedsgericht niveau de doelstellingen van het BRV te kunnen realiseren. Dit

¹² Het instrument van convenant, zoals vastgelegd in het brownfieldecreeet, kan inspiratie bieden voor toepassing binnen de openruimteproblematiek.

onderzoek moet ook ingaan op de eventuele meerwaarde van het instrument 'convenant' ten opzichte van de bestaande ruimtelijke (plannings-)instrumenten zoals de ruimtelijke beleidsplannen (op de drie niveaus) of de startnota's in het kader van de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen of complexe projecten.

Het is niet evident dat het instrument 'convenant' - zoals nu uitgewerkt in het Instrumentendecreet - afbreuk doet aan het bestaande ruimtelijk plannings-instrumentarium. Zo merken de raden op dat het instrument 'convenant-contractbenadering' - zoals het nu is uitgewerkt in het Instrumentendecreet - een tijdelijke uitholling betekent van de bestemmingsplannen aangezien 'niet agrarische activiteiten in het agrarisch gebied die niet compatibel zijn met het toepasselijk bestemmingsvoorschrift' tijdelijk worden geregulariseerd. De procedure voor goedkeuring is bovendien vrij licht in vergelijking met de opmaak van een RUP; geen enkele vorm van milieu-effectenbeoordeling wordt voorzien; er wordt niet uitgegaan van een samenhangend ruimtelijk plangebied. Het is merkwaardig dat de provincies, die heel vaak de gebiedsregisseurs zijn, geen gebruik zouden kunnen maken van dit instrument.

Tevens leggen de raden de nadruk op rechtszekerheid. De voorziene convenant-contractregeling ondermijnt de bestaande rechtszekerheid van burgers en omwonenden. De beroepsprocedure is immers problematisch: een uitbater van illegale, niet vergunbare activiteiten die een contract vraagt, maar niet krijgt, kan in beroep gaan bij de Raad van State. Een belanghebbende derde die niet akkoord is met de afgifte van een contract heeft echter geen beroepsmogelijkheid.

- b. De raden erkennen de specifieke problematiek inzake reconversie van leegstaande hoeves en agrarische sites en vragen dat hiertoe een oplossing wordt uitgewerkt binnen het kader van het BRV en gestoeld op een ruimtelijke visie op Vlaams niveau ten aanzien van dit reconversievraagstuk. De problematiek is veel complexer dan het louter toekennen van zonevreemde functies aan bestaande bedrijfsgebouwen. Een gecoördineerde aanpak, waarbij alle reconversievraagstukken gezamenlijk worden aangepakt, is noodzakelijk. De raden benadrukken dat deze voorwaarden onvoldoende zijn ingevuld met voorliggend Instrumentendecreet:

- b1. De huidige convenant-contractregeling is niet afgestemd met alle beleidsprincipes van het Witboek BRV.¹³ Het 'regulariseren' van bestaande constructies in agrarisch gebied en parkgebied met invulling van illegale en nieuwe activiteiten - inclusief de mogelijkheid tot invulling met meergezinswoningen - ondergraaft de noodzakelijke verdichting alsook het herstel van de openruimtefuncties (landbouw, natuur, bos en landschap). Deze regeling wordt nu voorzien in agrarische gebieden en parkgebieden maar het Instrumentendecreet (artikel 36, tweede lid) voorziet dat de Vlaamse Regering bij delegatie de lijst met bestemmingen kan uitbreiden.

- b2. Een gedifferentieerde aanpak is noodzakelijk. Niet alle leegstaande hoeves komen immers

¹³ Zo formuleert het Witboek BRV onder meer volgende strategische doelstellingen: *'Robuuste open ruimte: De verhardingsgraad in de bestemmingen landbouw, natuur en bos is tegen 2050 minstens met 1/5 teruggedrongen ten opzichte van 2015. De totale bestemde oppervlakte voor de open ruimte bestemmingen zal in 2050 ca. 72,5% van de oppervlakte van Vlaanderen bedragen. Daarnaast wordt een beleid gevoerd zodat het aandeel landbouwgebied dat niet door de professionele landbouw wordt gebruikt in 2050 is afgenomen ten opzichte van 2015, en zodat in 2050 in de Speciale Beschermingszones alle maatregelen zijn genomen en ingrepen zijn uitgevoerd zodat de gunstige staat van instandhouding is bereikt en waarbij rekening is gehouden met socio-economische factoren. Er geldt een strikt kader voor het hergebruik van voormalige landbouwbedrijfsgebouwen of andere bestaande zonevreemde bebouwing en voor nieuwe zonevreemde ontwikkelingen in de open ruimte. robuuste en veerkrachtige open ruimte: Het ruimtelijk kader voor het hergebruik en de functiewijzigingen van de bestaande bebouwing in openruimtegebieden geeft aan hoe met deze bestaande 'andere' functies moet omgegaan worden. Het principe van een multifunctionele open ruimte kan dus niet begrepen worden als een beleid dat er op gericht zou zijn meer niet-openruimtefuncties (met bijkomend ruimtebeslag) te ontwikkelen of toe te laten in de open ruimte: deze functies krijgen een beperkt ontwikkelingsperspectief waarbij ontwikkelingsmogelijkheden in principe gekoppeld zullen worden aan voorwaarden op vlak van het verminderen van het ruimtebeslag en verharding.'*

in aanmerking voor de invulling van zonevreemde functies. Leegstaande hoeves die nog een gebruikswaarde hebben voor de land- en tuinbouw moeten maximaal worden voorbehouden voor de land- en tuinbouwsector. Deze differentiatie is momenteel niet voorzien. Dit kan leiden tot een niet gewenste dynamiek waarbij agrarische activiteiten zich in toenemende mate zullen ontplooiën in nieuwe greenfieldgebouwen. Ook de beperkte invulling van de begrippen 'tegenprestatie' en 'ruimtelijke randvoorwaarden' bestaat het gevaar voor niet gewenste ontwikkelingen in de open ruimte en de extra inname van agrarisch gebied. Bovendien is de verplichting - dat het ruimtelijk functioneren van de landbouwactiviteiten die door het sluiten van een activiteitencontract in het gedrang kunnen komen, altijd deel uitmaakt van de ruimtelijke randvoorwaarden - niet afdwingbaar.

- b3. Volgens de Memorie van Toelichting (o.a. pag. 32) richt het instrument zich op tijdelijke en kleinschalige activiteiten en functies. Het Instrumentendecreet voert hiertoe evenwel onvoldoende waarborgen in. Artikel 52 bepaalt dat het activiteitencontract kan worden gesloten voor een bepaalde duur van maximaal tien jaar; verlenging met opnieuw tien jaar wordt evenwel niet uitgesloten. Er wordt geen uitdoof- of afbraakregeling voorzien na het aflopen van het activiteitencontract.
- c. De raden kunnen de bepalingen inzake het instrument 'contract' niet ondersteunen en staan ook negatief ten aanzien van de sterke relatie die met het Instrumentendecreet wordt gelegd tussen 'convenant' en 'contract'.

De raden vragen dat in het kader van het verder onderzoek van het instrument 'convenant' (zie punt a) waarborgen worden ingebouwd voor een gecoördineerde inzet van instrumenten. Hierbij moet maximaal worden ingezet op het centraal uitgangspunt van voorliggend Instrumentendecreet met name het ontwikkelen van een optimale instrumentenmix waarbij een afweging van alle inzetbare instrumenten noodzakelijk is aan de hand van een verscherpte motiveringsplicht. De afweging moet antwoord bieden op de vraag wanneer welke instrumenten zullen worden ingezet.

Volledigheidshalve verwijzen de raden ook naar hun vraag naar een samenhangend geheel van instrumenten, dus zonder scheeftrekking tussen de verschillende systemen en met volledige vrijheidsgraden om gebruik te kunnen maken van de verschillende instrumenten (zie par. 15). In dit kader merken de raden op dat het instrument 'convenant-contract' zonevreemde functiewijzigingen tijdelijk regulariseert zonder enige financiële compensatie terwijl anderzijds het Instrumentendecreet (artikel 174, §4, tweede lid, 3°) voorziet dat de bevoegde overheid lasten in de vorm van een financiële bijdrage kan verbinden aan een omgevingsvergunning die wordt verleend in toepassing van volgende afwijkingsregels van stedenbouwkundige voorschriften en meer specifiek inzake de zonevreemde functiewijzigingen.

Standpunt van Landelijk Vlaanderen bij deel IV.4 van voorliggend advies

'Landelijk Vlaanderen meent dat het voorliggend instrument een nut heeft in een pallet van gebiedsgerichte samenhangende instrumenten. Het geeft uitvoering aan een expliciete bepaling in het BRV voor tijdelijk ruimtegebruik weliswaar zonder meer ruimtebeslag. Het instrument kan inderdaad, al is het tijdelijk, een aantal knelpunten opvangen zoals in volgende gevallen:

- *Voor verschillende historisch grondgebonden economische activiteiten in landbouwgebied die niet overeenkomen met de nu gehanteerde enge definitie van landbouw ten minste zolang er geen structurele oplossing is.*
- *Voor het tijdelijk gebruik van sommige gebouwen die minder voor landbouw geschikt zijn zolang er geen structurele oplossing is.*
- *Voor het gebruik van sommige landbouwgebouwen zolang er geen aanpassing is aan het huurrecht of aanvullende aansporingen komen om de*

bestaande redenen om gebouwen in landbouwgebruik niet te geven weg te werken.

- *Voor gebouwen die volgens de verouderde gewestplanafbakeningen zonevreemd zijn zolang zij niet opgenomen zijn in een meer rechtszeker RUP afbakening; tot wanneer dus die differentiaties weggewerkt zijn.*
- *Voor gebouwen die individueel in ongebruik geraken (bv. vertrek landbouwgebruiker) maar die daarom nog niet opgenomen kunnen zijn in een latere meer globale aanpak voor reconversie.*

Landelijk Vlaanderen meent dat weliswaar een aantal verbeteringen aan het instrument kunnen aangebracht worden wat betreft bv. effecten, beroepen, duurtijd, contracterende partijen, omkeerbaarheid. Het gebruik mag ook geen bijkomende ruimtebeslag innemen.

Landelijk Vlaanderen vraagt weliswaar:

- *een realistische benadering van het gebruik van het landbouwgebied voor de verschillende grondgebonden economische activiteiten.*
- *rechtszekere aanpassingen aan de marktregels en incentives om het landbouwgebruik te bevorderen.*
- *de differentiaties in het bepalen van zonevreemdheid weg te werken als gevolg van de verschillende historische afbakeningen en voorschriften.*

Als gevolg zou het gebruik van het voorliggend instrument kunnen beperkt worden.'

IV.5 NIEUW INSTRUMENT: VERHANDELBARE ONTWIKKELINGSRECHTEN

31. VOR: algemene beoordeling. De raden vinden het positief dat het Instrumentendecreet (titel V) de decretale basis legt voor een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Het betreft een gebiedsgericht project waarbij, overeenkomstig een gedragen ruimtelijke beleidsvisie, een herverdeling van ontwikkelingen tussen meer- en minder ontwikkelbare delen van het gebied wordt nagestreefd. Dit gebeurt door de opmaak van één of meer ruimtelijke uitvoeringsplannen en de overdracht van ontwikkelingsrechten. De financiële minwaarde van niet-ontwikkeling of minder intense ontwikkeling van bestaand aanbod wordt gecompenseerd door de verkoop of verplaatsing van ontwikkelingsrechten.

De Memorie van Toelichting (pag. 35) wijst er terecht op dat een VOR-systeem *'kan worden beschouwd als een vereveningsinstrument: baten uit meerontwikkeling, worden afgeroomd en gebruikt om minwaarden door minderontwikkeling op een andere plek te vergoeden.'*

De raden stellen evenwel vast dat de voorziene procedure zwaar is en dat nog diverse fundamentele elementen van het VOR-systeem grondig moeten worden onderzocht en uitgewerkt. Dit zal er toe leiden dat de eerstvolgende jaren in het beste geval slechts enkele pilootprojecten zullen worden opgestart. De raden verwijzen tevens naar het IF-advies dat stelt: *'het systeem van regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten kan vanuit louter academische perspectief mooi ogen, de uitrol in de praktijk zal geen evidentie zijn.'*

Zonder in te gaan op de totaliteit van het VOR-systeem wensen de raden de nadruk te leggen op de volgende essentiële onderzoeksvragen die nog een antwoord behoeven opdat het VOR-systeem geoperationaliseerd kan worden:

- a. Er moet nog heel wat onderzoek gebeuren naar het kwantificeren van de ontwikkelingsrechten. Artikel 71, 11° definieert een ontwikkelingsrecht als *'het recht om een ontwikkeling te realiseren, uitgedrukt in een eenheid van ontwikkeling.'* De *'eenheid van ontwikkeling'* betreft een nieuwe eenheid en het is totaal onduidelijk hoe deze eenheid zal worden gekwantificeerd. Opmerkelijk is bijvoorbeeld dat in de Memorie van Toelichting (pag. 37) sprake is van: *'De eenheid die gebruikt wordt om ontwikkelingsrechten te beschrijven is*

afhankelijk van de doelstelling van het project en kan bijvoorbeeld de vloeroppervlakte van een bepaalde functie zijn'. Dit doet vermoeden dat er verschillende 'eenheden van ontwikkeling' kunnen zijn; waardoor het systeem nog veel complexer wordt. Het debat inzake het kwantificeren van ontwikkelingsrechten moet nog voluit worden gevoerd.

- b. Het systeem kan enkel werken als er voldoende 'wisselgeld' voor handen is.
- c. In het debat inzake het kwantificeren van de ontwikkelingsrechten moet afstemming worden nagestreefd met andere vereveningsinstrumenten. De Memorie van Toelichting (pag. 35) stelt terecht: *'Uit het onderzoek blijkt dat VOR als vereveningsinstrument verwantschap toont met bestaande instrumenten die ruimtelijk sturen op het aanbod (bv. RUP) of die meerwaarden afkomen (voor toegelaten ontwikkelingen) om die vervolgens voor publiek belang te investeren (vb. planbaten, stedenbouwkundige last). De interferentie van een VOR-systeem met een planschade/planbaten-systeem, met het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil uit het Decreet Landinrichting, met stedenbouwkundige lasten en met erfdienstbaarheden tot openbaar nut is dus een bijzonder aandachtspunt.'*
- d. Het Instrumentendecreet opteert voor de oprichting van een Vlaamse grondrechtenbank als de spilfiguur voor een regionaal VOR-systeem. Het betreft een Vlaamse instantie met als hoofdtaak het faciliteren van de aan- en verkopen van ontwikkelingsrechten. Vanuit strategisch oogpunt is het noodzakelijk om het systeem slechts in werking te laten treden indien dergelijke rechtenbank operationeel is en voldoende budgettair krachtig is om VOR-rechten op te kopen in Vlaanderen. Een element - dat zeker toetsing verdient met de Europese staatssteunregels - betreft het feit dat het Instrumentendecreet (artikel 94) de mogelijkheid voorziet dat de rechtenbank ontwikkelingsrechten kan verkopen voor een prijs die lager ligt dan de gemiddelde prijs die voor ontwikkelingsrechten werd betaald in de periode die aan de verkoop in kwestie voorafgaat. Het ontwikkelingsrechtenplan moet ook worden opgenomen in het plannenregister.

De raden verwijzen verder naar het advies van de Inspectie van Financiën dat onder meer stelt: *'Een dergelijke arbitrage zal niet zelden leiden tot een deficitaire situatie, waardoor betrokken besturen zullen moeten bijpassen. M.a.w. gestuurde marktwerking van verhandelbare bouwrechten, maar de tekorten zullen moeten worden aangevuld met publieke middelen'*.

- e. De raden benadrukken de samenhang met de planschaderegeling. Het Instrumentendecreet (artikel 88) bepaalt dat vanaf de inwerkingtreding van het systeem de toepassing van planschade (respectievelijk de planbaten) uitgeschakeld is in de dwingende zendende locaties (respectievelijk de ontvangende locaties).

De raden erkennen dat dit noodzakelijk is om een dubbele heffing of een dubbele compensatie te vermijden. Niettemin heeft dit een negatieve impact. De uitschakeling van de planschade-planbaten geldt immers voor de volledige looptijd van het regionaal project (10 jaar). Bovendien is er geen decretaal ingevoerde garantie dat de ontwikkelingsrechten dezelfde compensatie garanderen als de planschade. Dit is in strijd met het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.

IV.6 NIEUW INSTRUMENT: BILLIJKE SCHADEVERGOEDING

- 32. Nieuw instrument 'billijke schadevergoeding'. Het Instrumentendecreet (titel 6) voorziet in een nieuwe vergoeding 'de billijke schadevergoeding'. Artikel 97 bepaalt wanneer een rechtmatige niet-vervallen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen onuitvoerbaar wordt door een overheidsmaatregel die binnen een periode van drie jaar na het verlenen van de vergunning uitgevaardigd wordt en tot een bouwverbod leidt, de zakelijk gerechtigde recht heeft op een billijke schadevergoeding van het Vlaamse Gewest.

De Memorie van Toelichting (pag. 39) verduidelijkt dat het gaat om een schadevergoeding die in

zeer uitzonderlijke gevallen zal worden betaald. De Vlaamse Overheid zal beslissen wanneer een maatregel als een overheidsmaatregel kan worden beschouwd en aanleiding kan geven tot een billijke schadevergoeding (artikel 97, derde lid). De raden dringen er op aan dat dit instrument van billijke schadevergoeding slechts uitzonderlijk wordt gebruikt. De raden vragen te verduidelijken op basis van welke criteria de Vlaamse overheid objectief zal beslissen of een incident beschouwd kan worden als een overheidsmaatregel.

Het Instrumentendecreet bepaalt verder dat dergelijk recht op billijke schadevergoeding niet kan worden ingeroepen wanneer het bouwverbod later dan drie jaar (voor stedenbouwkundige handelingen) of 10 jaar (voor verkavelingen) wordt ingevoerd, ook als de vergunning op dat ogenblik nog niet vervallen is. De raden vragen aanpassing van artikel 97 zodanig dat een recht op billijke schadevergoeding ingevolge bouwverbod mogelijk is zolang de vergunning niet vervallen is. De raden stellen vast dat daarmee de problematiek van oude, niet vervallen verkavelingen, waarvan de realisatie ruimtelijk niet langer wenselijk is, niet is opgelost, doch wenselijk is.

Verder merken de raden op dat het Instrumentendecreet slechts een zeer summiere procedure voorziet voor dit instrument. Wat betreft de procedure en het administratief beheer wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de procedure voor de compenserende vergoedingen (artikels 10 t.e.m. 14 van het Instrumentendecreet regelen het administratief beheer en de procedure inzake compenserende vergoedingen). Er is onduidelijkheid over de regels inzake het bepalen van de hoogte van de billijke schadevergoeding.

IV.7 WIJZIGINGSBEPALINGEN

33. Wijziging van het decreet leegstand en verwaarlozing bedrijfsruimten. Het Instrumentendecreet wijzigt de regeling inzake leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.¹⁴ De Memorie van Toelichting (pag. 54) verduidelijkt dat in uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 een fundamentele evaluatie van dit instrumentarium werd uitgevoerd, met het oog op een globale bijstelling van de regelgeving.
- a. De raden benadrukken het belang van een volwaardige financiële regeling inzake de verwerving en/of sanering van leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimten. De financiële steun vormt een belangrijke hefboom om actief op te treden bij verwaarlozing of leegstand.
 - b. Deze regeling mag niet leiden tot een verstoring van een marktconforme herontwikkeling van de bedrijfsruimten. De raden verwijzen in dit kader naar hun algemene bekommernis inzake billijkheid en rechtszekerheid van het Instrumentendecreet (zie deel III.4 van dit advies).
 - c. De aanpak van leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimten moet een ruime invulling krijgen, waarbij in eerste instantie wordt gefocust op de herinvulling met nieuwe bedrijvigheid, zeker indien deze in of nabij goed ontsloten kernen zijn gelegen. De raden vragen daarbij tevens aandacht voor indirecte, flankerende maatregelen (o.a. mobiliteit, inrichting publieke ruimte, handelspandenfonds, stimuleren starters, centrummanagement).
 - d. De raden vinden het positief dat het Instrumentendecreet (artikel 100) bepaalt dat de Vlaamse Regering het bedrag van de financiële ondersteuning voor de verwerving en sanering van een bedrijfsruimte kan differentiëren in functie van de mate waarin wordt voorzien in de versterking van open ruimte, de groenblauwe dooradering of de vermindering van de verhardingsgraad. De Memorie van Toelichting (pag. 55) verduidelijkt dat hiermee wordt aangesloten bij de doelstellingen van het Witboek BRV om het bestaand ruimtebeslag beter en intensiever te gebruiken, via transformaties op goed gelegen locaties en door de

¹⁴ Artikels 98 t.e.m. 100 wijzigen het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten. Artikels 152 en 153 wijzigingen het decreet van 5 juli 2013 tot wijziging van het decreet van 19 april 1995.

bebouwings- en verhardingsgraad in de open ruimte te laten afnemen. Er wordt dus een tweesporenbeleid ontwikkeld inzake leegstand, uitgaande van een gebiedsdifferentiatie. De Memorie van Toelichting stelt verder dat hiermee de nodige decretale basis wordt gelegd om deze gebiedsdifferentiatie te operationaliseren in een uitvoeringsbesluit, op basis van gebiedscategorieën en rekening houdend met de mate waarin de sanering en de te realiseren herbestemming een kwalitatieve verhoging van het ruimtelijk rendement teweegbrengt.

- e. Een knelpunt is dat de inventaris een ambtelijke, papieren lijst is en geen proactief instrument dat de herontwikkeling van bedrijfsruimten promoot.¹⁵ Indien bedrijven (die op zoek zijn naar een bedrijfsruimte), projectontwikkelaars (die op zoek zijn naar projectgronden) of initiatiefnemers (die open ruimte willen versterken) beter worden geïnformeerd is de kans op hergebruik veel groter. Nu wordt de info inzake leegstaande bedrijfsruimten niet vrijgegeven omwille van de privacy. Een website met GIS-kaart met de ligging van de leegstaande bedrijfsruimten, zonder namen te vermelden, zou al een belangrijke stimulans betekenen.
 - f. Het instrument kan momenteel niet kan worden toegepast voor leegstaande landbouw-bedrijfsgebouwen omwille van enkele specifieke voorwaarden (o.a. hoogstens 2 jaar eigenaar van de bedrijfsruimte). De raden vragen te onderzoeken in hoeverre dit instrument toch zou kunnen worden aangewend in het kader van het beleid inzake de reconversie van leegstaande hoeses (vb. subsidiëring afbraak leegstaande landbouwbedrijfsgebouwen).
34. Recht van voorkeur. Artikel 108 t.e.m. artikel 110 wijzigen het instrument 'recht van voorkeur'.¹⁶ Artikel 110 voert een nieuw artikel toe dat bepaalt dat bij miskennning van het recht van voorkeur de Vlaamse Grondenbank het recht heeft om in de plaats van de koper te worden gesteld of een schadevergoeding kan vorderen ten bedrage van 20% van de verkoopprijs.

De raden ondersteunen de voorgestelde wijzigingen met uitzondering van de invoering van de schadevergoeding. De raden menen dat het miskennen van het recht van voorkeur een uitzondering is en dat de huidige mogelijkheden - om via een rechtbank schadevergoeding te eisen - volstaan.¹⁷ In het kader van behoorlijk bestuur moet het recht van voorkeur steeds volwaardig worden toegepast. Bovendien moet de instrumenterende ambtenaar de verkopende overheid erop wijzen dat het recht van voorkeur moet worden toegepast.

35. Optimalisatie van de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil. Het Instrumentendecreet (artikel 160) vervangt het instrument van 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' door het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet die gekoppeld is aan een ruimtelijk uitvoeringsplan'.
- De Memorie van Toelichting (pag. 111) verduidelijkt dat deze bepaling kadert in de optimalisatie van het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil, waarbij het instrument de meer complexe maar ook meer gebruikte vormen van ruil mogelijk maakt. Het instrument krijgt een bredere toepassing, waarbij de essentie - namelijk de integratie binnen een RUP - behouden blijft.
- Door deze wijziging wordt evenwel niet meer uitgegaan van een gelijktijdige omwisseling van de bestemmingen (planologische ruil) maar wordt ingezet op een gelijktijdige aanpassing (i.p.v. omwisseling) van stedenbouwkundige voorschriften (i.p.v. bestemmingen). De raden benadrukken dat het evident is dat dergelijk planningsinitiatief zal moeten kaderen binnen de ruimtelijke doelstellingen van het BRV (o.a. versterken van de open ruimte en ruimtelijke rendement). Volgens de Memorie van Toelichting zou dit instrument met name voor gemeenten interessant zijn. De raden vragen, gelet op de complexiteit van het instrument en de beperkte

¹⁵ Link naar [onderzoek in opdracht van Ruimte Vlaanderen](#)

¹⁶ Artikel 19/1 tot en met artikel 19/3 van het decreet van 16 juni 2006 betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen.

¹⁷ De Memorie van Toelichting geeft niet aan hoe vaak in het verleden het recht van voorkeur niet werd aangeboden.

ervaring die er op lokaal mee is, dat Vlaanderen het engagement aangaat om de eerste lokale projecten intensief mee te begeleiden en verder te kaderen.

36. Wijziging planbaten. Het Instrumentendecreet voorziet in een optimalisatie van de planbatenregeling die volgens de Memorie van Toelichting (pag. 46) ingaat *'op de meest voorkomende vraag naar een sterkere afstemming tussen de planbaten- en planschaderegeling'*.

De planbaten- en planschaderegeling is momenteel geregeld via artikel 2.6.1 tot en met artikel 2.6.19 VCRO. De planschaderegeling wordt met het Instrumentendecreet ondergebracht onder de te harmoniseren compenserende vergoedingen. De planschaderegeling is evenwel de enige compenserende vergoeding waarvoor een spiegelbeeld bestaat met name de planbaten (het betreft een heffing bij een bestemmingswijziging die leidt tot een meerwaarde). De regeling inzake planbaten blijft opgenomen in de VCRO.

De raden hebben heel wat bedenkingen bij de voorgestelde wijzigingen aan de planbatenregeling:

- a. Het bedrag van de meerwaarde wordt niet langer decretaal vastgelegd (in de VCRO). Voor elk perceel dat gevat is door een bestemmingswijziging of wijziging van de stedenbouwkundige voorschriften zal de landcommissie een raming opmaken van de vermoede meerwaarde. Dit betekent dat hieromtrent nog heel wat onduidelijkheid bestaat. De planbaten zullen bovendien worden berekend op de vermoede meerwaarde en niet op de gerealiseerde meerwaarde.
- b. Het Instrumentendecreet (artikel 133) wijzigt artikel 2.6.4 VCRO en bepaalt dat een planbatenheffing tevens verschuldigd is wanneer een in werking getreden RUP op een perceel één of meer van de hiernavolgende wijzigingen doorvoert: 1° een verhoging van de dichtheid, 2° een vermeerdering van het aantal bouwlagen of 3° een verhoging van de bouwhoogte of bouwdiepte. Deze planbatenheffing is alleen verschuldigd voor wijzigingen binnen de bestemmingen 'wonen', 'bedrijvigheid' of 'recreatie'.

De raden ondersteunen de initiële doelstelling van deze maatregel maar wijzen niettemin op een mogelijke impact doordat de regeling niet uitsluit dat gecombineerd met de verhoogde planbatenheffing tevens een last op de omgevingsvergunning wordt toegepast. Dit kan er toe leiden dat deze maatregel een rem betekent voor lokale verdichtingsprojecten in functie van het verhogen van het ruimtelijk rendement. De raden geven de voorkeur aan het hanteren van lasten bij de omgevingsvergunning als waardevol instrument om ruimtelijke kwaliteit te realiseren binnen een gebiedsgerichte ontwikkeling.

De raden ondersteunen de ambitie van de Vlaamse Regering om een sterk evenwicht na te streven tussen de planbaten en de planschade op het voorwerp van de heffing/vergoeding, op de verhouding van de geïnde en uitbetaalde bedragen en op de procedures.¹⁸ Ze stellen nu evenwel vast dat voor het voorwerp van planbaten geen spiegelbeeld wordt ingevoerd in de planschaderegeling. De planschade kan immers enkel worden gevorderd in geval van bestemmingswijziging en is gelimiteerd tot een bouwverbod. Voor de andere beperkingen (vb. een aanzienlijke beperking van de bebouwingsmogelijkheden) is niets voorzien niettegenstaande dit kan leiden tot ernstige waardevermindering. Dit betekent een ernstig hiaat in de uitbouw van een evenwichtige planbaten- en planschaderegeling.

- c. Artikel 139 leidt tot een verhoging van de heffingspercentages: voor de hoogste schijf (meerwaarde hoger dan 250.000 euro) geldt een heffingspercentage van 50% (in plaats van 30%) en voor de laagste schijf een heffingspercentage van 25%.
- d. De vermoede meerwaarde moet door de heffingsplichtige (de eigenaar) worden betaald binnen de 15 dagen na verlijden van de akte van verkoop of ten laatste 6 maanden na het verkrijgen van een vergunning.¹⁹ Dit zal leiden tot hogere prijzen aangezien de verkoper van

¹⁸ Memorie van Toelichting: pag. 48

¹⁹ artikel 2.6.14 VCRO

een gebouw - waar extra bouwlagen kunnen worden gerealiseerd - een hogere prijs zal vragen omdat hij instaat voor het betalen van de planbatenheffing. De toekomstige eigenaar betaalt niet enkel voor de bestaande woning maar ook voor de 'mogelijkheid' om in de toekomst eventueel extra bouwlagen te kunnen realiseren.

37. Lasten bij omgevingsvergunningen. Artikel 174 van het Instrumentendecreet wijzigt de regeling inzake het verbinden van lasten aan een omgevingsvergunning.²⁰ Het is positief dat het Instrumentendecreet verduidelijkt dat de lasten zich in de nabijheid van het project moeten bevinden en dat de lasten in verhouding moeten staan met de omvang van het project.

Niettemin hebben de raden nog heel wat bedenkingen bij de voorgestelde wijzigingen aan de regeling inzake lasten bij de omgevingsvergunning:

- a. Artikel 174, §4 verplicht de bevoegde overheid om lasten te verbinden aan een omgevingsvergunning voor groepswooningbouw in woonuitbreidingsgebieden en voor het verkavelen van gronden, tenzij de aanvraag ingediend is door een sociale huisvestingmaatschappij.

De Memorie van Toelichting (pag. 113) stelt dat deze maatregel wordt ingebouwd vanuit de filosofie dat *'op niveau van de ontwikkeling zelf, het vergunningenniveau, lasten kunnen worden opgelegd voor afwijkingsmogelijkheden die mogelijk zijn op basis van de regelgeving, doch indruisen tegen beleidsdoelstellingen, en meer in het bijzonder met de focus op het ruimtelijk rendement.'*

De raden ondersteunen deze maatregel maar hebben wel vragen bij het feit dat bepaalde actoren voor dezelfde handelingen verplicht worden onderworpen aan stedenbouwkundige lasten en anderen hiervan vrijgesteld zijn. Een betere motivering is hier op zijn plaats. De raden verwijzen in dit kader ook naar hun algemene bekommernis inzake billijkheid en rechtszekerheid van het Instrumentendecreet (zie III.4 van dit advies).

- b. Artikel 174, §4, tweede lid, 3° bepaalt dat - als geen planbaten verschuldigd zijn - de bevoegde overheid lasten in de vorm van een financiële bijdrage kan verbinden aan een omgevingsvergunning die wordt verleend in toepassing van afwijkingsregels van stedenbouwkundige voorschriften zoals de zonevremde functiewijzigingen conform artikel 4.4.23. VCRO. De raden ondersteunen dit maar benadrukken dat het zeer onduidelijk is hoe de hoogte van deze financiële bijdrage zal worden bepaald. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid vragen de raden om een richtkader uit te werken voor het berekenen van de eventuele meerwaarde van zonevremde functiewijzigingen.
- c. Artikel 175 wijzigt het Omgevingsvergunningendecreet (artikel 77). De bepaling inzake de bestuursdwang wordt geschrapt en vervangen door de verplichting tot het opleggen van een financiële waarborg bij elke vergunning waarin een last wordt opgelegd.
- De raden ondersteunen de invoering van een financiële waarborg maar vragen ook de mogelijkheid van de bestuursdwang - zoals momenteel opgenomen in artikel 77 van het Omgevingsvergunningendecreet - te behouden.
- d. Artikel 176 bepaalt dat de omgevingsvergunning van rechtswege vervalt als de lasten die in de omgevingsvergunning zijn opgelegd, niet binnen twee jaar na het verlenen van de vergunning zijn uitgevoerd. De raden ondersteunen deze verstrenging niet. Het is niet wenselijk om, ongeacht de specifieke uitvoeringstermijnen die op niveau van elke vergunning kunnen worden opgelegd, generiek te bepalen dat omgevingsvergunningen van rechtswege vervallen indien de lasten niet binnen de twee jaar zijn uitgevoerd.
- e. En ten slotte betreuren de raden dat de nieuwe regeling onmiddellijk in werking zal treden zonder overgangsmatregelen.

²⁰ artikel 75 van het Omgevingsvergunningendecreet