

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw

BISNOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium

1 SITUERING

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 stelt een omgevingsbeleid voorop vanuit gebiedsgerichte en geïntegreerde realisaties in combinatie met een verbeterd instrumentarium. De opmaak van een instrumentendecreet geeft invulling aan deze principes en ook aan de Beleidsnota Omgeving 2014.

Op 13 mei 2016 heeft de Vlaamse Regering de conceptnota goedgekeurd waarin de aanpak voor het instrumentendecreet wordt omschreven (VR 2016 1305 DOC.0454).

Het instrumentendecreet regelt de afgewogen en afgestemde inzet van realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten die met het oog op een realisatiedoelstelling kunnen ingezet worden. De focus van het decreet ligt op vereenvoudiging, transparantie, leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid. Essentieel hierbij is de aanbouwfilosofie van het decreet. 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. Een transparante en interactieve gids doorheen deze instrumenten is daarom een essentiële nevendoelelstelling van het project. Vanuit het oogpunt van de gebruiker van realisatiegerichte instrumenten (overheden en andere actoren die meewerken aan realisaties op het terrein) is zo'n gids even noodzakelijk als een instrumentendecreet. Het decreet voorziet ook een codificatie-opdracht, waardoor de leesbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid van het aanbouwdcreet op latere termijn wordt verhoogd.

Het instrumentendecreet zet een logische en noodzakelijke vervolgstap in de bundeling en de afstemming van omgevingsinstrumenten met het oog op ruimtelijke realisaties op het terrein. De instrumentenkoffer uit het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting wordt verruimd (met bestaande, verbeterde en nieuwe instrumenten), maar tegelijk wordt ook een ruimere maar afgewogen inzet van deze instrumenten nagestreefd.

Het als bijlage 1 toegevoegd voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium omvat volgende onderdelen.

a) Algemeen luik (titel 1)

Het instrumentendecreet legt een verscherpte motiveringsplicht op, naast de bestaande formele motiveringsplicht, die op elke overheid rust bij beslissingen met individuele rechtsgevolgen, en de bestaande materiële motiveringsplicht die als beginsel van behoorlijk bestuur steeds geldt en dus ook een motievencontrole inhoudt.

Deze motiveringsplicht wordt opgenomen in een generieke bepaling en beoogt zo weinig mogelijk extra 'last'. De bepaling wijst elke initiatief nemende overheid, die tot op heden sowieso reeds onderworpen was aan een motiveringsplicht, op het belang van een afgewogen instrumentenkeuze en de beginselen die bij zo'n afweging moeten meespelen.

De motiveringsplicht legt evenmin een bijkomende formele last op, in die zin dat er geen nieuw of extra 'product' wordt opgelegd waarin deze motivering vervat dient te zijn. De motivering dient aanwezig te zijn in elke relevante beslissing ter realisatie van een project of een plan.

b) Harmonisering van instrumenten

Het instrumentendecreet regelt de geharmoniseerde procedures en berekeningswijzen voor compenserende vergoedingen en koopplichten. De voorwaarden of toegangen tot deze instrumenten blijven geregeld in hun geëigende decreten.

Geharmoniseerde compenserende vergoedingen (titel 2)

Het instrumentendecreet herleidt de bestaande compenserende vergoedingen tot een eigenaarsvergoeding (voor kapitaalverlies) en een gebruikersvergoeding (voor inkomstenverlies). Het voorstel tot harmonisering geeft uitvoering aan de op 13 mei 2016 door de Vlaamse Regering goedgekeurde conceptnota 'Inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen bij de opmaak van een 'instrumentendecreet'' (VR 2016 1305 DOC.0454) en regelt de administratieve procedure, het globaal administratief beheer en de afhandeling van geschillen. Belangrijk principe is dat de harmonisering niet ten koste mag gaan van de eigenheid van de bestaande compenserende vergoedingen.

De procedurele harmonisatie impliceert voor de planschadevergoeding een belangrijke overschakeling van een gerechtelijke naar een administratieve afhandelingsprocedure. De toepassingsvoorwaarden voor planschade (titel 7 – hoofdstuk 9) worden uit het decreet getild en zullen een doorwerking krijgen naar de bepaling van de eigenaarswaarde.

De berekening van de eigenaarsvergoeding wordt in zijn geheel gezet op 100% van de totale waardevermindering en niet meer op 80%. Hierdoor wordt het percentage geharmoniseerd. Voorheen was de vergoeding bij natuurinrichting 100%. Alle andere vergoedingen zoals planschade en bestemmingswijzigingscompensatie bedroegen 80%. Zodoende wordt geoordeeld dat een eigenaar volledig moet vergoed worden vanuit de impact op het eigendomsrecht. De verhoging van de planschadevergoeding van 80% naar 100% wordt tevens gemotiveerd vanuit een gelijktijdige optrekking van het maximale heffingspercentage voor de planbaten van 30% naar 50%.

Eveneens onder de harmonisering valt de aanpassing van de planschadevergoeding van een berekening op basis van de geactualiseerde verwervingswaarde naar een berekening op basis van de venale waarde. De Vlaamse Regering kan de objectieve factoren nader bepalen die de waarde van het perceel beïnvloeden en waarop de venale waarde wordt gebaseerd. Met 'objectieve factoren' worden onder meer bedoeld de oppervlakte, de ligging, het bestemmingsgebied van kracht in de ruimtelijke ordening, de aanwezige constructies en opstanden, de cultuurwaarde, het bestaan van pacht of van erfdienstbaarheden, de verwervingswaarde, de technische bebouwbaarheid en het stedenbouwkundig in aanmerking komen voor bebouwing. Voor de ligging wordt gespecificeerd dat het gaat om de ligging vanaf de eerste 50 meter van de rooilijn in gebieden die ressorteren onder de gebiedsbestemming 'woongebied', vermeld in artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting.

Geharmoniseerde koopplichten (titel 3)

De harmonisatie van verschillende sectorale koopplichten beoogt op inhoudelijk en procedureel vlak zowel een afstemming onderling als een afstemming met de compenserende vergoedingen.

De meeste koopplichten bevatten reeds in de eigen regelgeving voorwaarden die betrekking hebben op een waardevermindering van het goed en het in het gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering. Deze toepassingsvoorwaarden voor de koopplichten blijven dus vervat in de geëigende regelgeving.

De concrete beoordeling van deze voorwaarden en het berekenen van de aankoopprijs worden geharmoniseerd door middel van het instrumentendecreet. Het gaat daarbij over de invulling van twee criteria, met name de ernstige waardevermindering van het onroerend goed en het ernstig in het gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering.

c) Nieuwe instrumenten

Convenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies (titel 4)

Met dit nieuw instrument wordt een oplossing aangereikt voor tijdelijke, kleinschalige en zonevreemde economische activiteiten die ruimtelijk aanvaardbaar zijn in bestaande en niet-verkrotte gebouwen in agrarische en parkgebieden. Deze oplossing situeert zich buiten het bestaande instrumentarium van de ruimtelijke ordening. Een systeem van 'convenant- en contractbenadering' wordt verankerd dat veeleer aanleunt bij een burgerrechtelijke benadering met een convenant (beleidsovereenkomst) en een individueel contract in de plaats van de klassieke vergunningverlening.

De implementatie van dit nieuw instrument betekent zowel het onderhandelen tot een (boven-lokaal) convenant als het onderhandelen tussen de lokale overheid en de burger met het oog op het activiteitencontract. De Inspectie van Financiën pleit hierbij voor een leertraject waarbij de merites en de knelpunten van het instrument kunnen afgewogen worden tegenover de klassieke vergunningverlening. De idee van pilootprojecten of leertrajecten zit vervat in de voorgestelde decretale verankering van het instrument 'convenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies' (met inbegrip van de evaluatiebepaling in artikel 167) en was ingebed in het voorafgaand onderzoekstraject. Dit onderzoekstraject, met een looptijd van zes maanden, hield een uitvoerig 'proefdraaien' van het instrument in voor twee gebieden, met name het Meetjesland en het Pajottenland. Belangrijk hierbij ook is dat het 'proefdraaien' vanuit zowel het ruimtelijke als het juridische werd geanalyseerd.

Bovendien voorziet het instrumentendecreet in een uitgebreid voortraject waarin een grondige voorbereiding en afweging vervat zit en dat leidt tot een fiat om contractbenadering op lokaal niveau in te zetten. Gemeente(n) doen een gemotiveerd verzoek bij de Vlaamse overheid (dit vergt op zich al een grondig haalbaarheidsonderzoek) en dan kunnen de onderhandelingen starten tussen partijen, waarvan de Vlaamse overheid deel uitmaakt.

Hoewel het toepassingsgebied ruimer wordt gezien, wordt met dit nieuw instrument tevens ingezet op het reconversievraagstuk van vrijgekomen agrarische gebouwen, die wel waarde hebben voor de bredere maatschappij maar waar op dit ogenblik geen gebruikswaarde voor landbouw aanwezig is. Het reconversievraagstuk voor agrarische gebouwen gaat echter verder dan het bovenstaande en moet in zijn globaliteit worden aangepakt. Enkel door het inzetten van een divers instrumentarium voor dit reconversievraagstuk zal het ruimtelijk rendement kunnen toenemen en de multifunctionaliteit van de open ruimte tot volle ontwikkeling kunnen komen. Gelijktijdig met de verdere goedkeuringsprocedure van voorliggend instrumentendecreet coördineren de departementen Landbouw en Visserij en Omgeving een onderzoek waarbij het reconversie-

vraagstuk in zijn geheel wordt bekeken met het oog op het bijstellen van de regelgeving en het uitwerken van een instrumentarium om hieraan tegemoet te komen.

Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten (titel 5)

Het tweede nieuwe instrument biedt een antwoord op de algehele vraag naar een werkwijze waarbij beperkingen van ontwikkelingsmogelijkheden worden vergoed uit meerwaarden van winstgevende ontwikkelingen elders, met name door het verhandelen van ontwikkelingsrechten (VOR). Het voorontwerp van decreet biedt een decretale basis voor een regionale toepassing van overdraagbare ontwikkelingsrechten. Daarbij geldt dat een regionaal project van overdracht van ontwikkelingsrechten een gebiedsgericht project is waarbij, overeenkomstig een gedragen ruimtelijke beleidsvisie, een herverdeling van ontwikkelingen tussen meer- en minder ontwikkelbare delen van het gebied wordt nagestreefd.

Ook bij dit nieuw instrument pleit de Inspectie van Financiën voor pilootprojecten alvorens een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten (na positieve evaluatie) breed te implementeren. Ook hier voorziet de decretale uitwerking van het 'regionaal VOR-systeem' in een uitvoerige proefondervindelijke fase en een evaluatieplicht. Zo wordt het instellen van een regionaal VOR-systeem verplicht voorafgegaan door een voortraject dat leidt tot een convenant. Het voortraject, met een grondige voorbereiding en afweging is nodig, omdat heel wat onderdelen voor het systeem uitgeklaard moeten zijn vooraleer dit verankerd wordt in een reglementair kader (namelijk het ontwikkelingsrechtenplan gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan).

- De krijtlijnen van het systeem worden vastgelegd in het convenant met uitdrukkelijke opsomming van waarop die krijtlijnen minstens betrekking hebben (artikel 76). De Vlaamse Regering sluit pas een convenant af als alle aspecten van het systeem duidelijk zijn, zodat aangetoond wordt dat het systeem levensvatbaar is. Daartoe is heel wat onderzoek nodig, zoals vraag en aanbod, evoluties, garanties op een billijke vergoeding, ...
- De lat voor het afsluiten van een convenant ligt dus dermate hoog dat de kans op een onverantwoorde stap in het onbekende bijzonder klein is. Dit wordt geduid in de memorie van toelichting waar er op gewezen wordt dat het instellen van een regionaal VOR-systeem een zeer grondige voorbereiding en afweging vergt en dat net daarom een convenant vereist is vooraleer het systeem kan uitgerold worden.
- Over het ontwerp van convenant wordt in de betrokken gemeenten ten minste één informatie- en inspraakvergadering georganiseerd. Op die manier is er ook een betrokkenheid van burgers en is de gedragenheid van het systeem op voorhand onderzocht. Daarbij blijft onverminderd gelden dat de Vlaamse overheid als mede-contracterende partij steeds finaal evalueert en beslist of ze het systeem toelaat en uitrolt.

De overdracht van ontwikkelingsrechten gebeurt via een rechtenbank, op te vatten als een Vlaamse instantie. De juridische vorm, de werking en de middelen moeten bepaald worden bij een afzonderlijk decretaal initiatief, alsook de gevallen en voorwaarden waarbij de rechtenbank moet en kan tussenkomen in de markt van ontwikkelingsrechten.

Billijke schadevergoeding (titel 6)

De billijke schadevergoeding, het derde nieuwe instrument, wordt geïntroduceerd als antwoord op een arrest van het Grondwettelijk Hof van januari 2014. In dit arrest werd geoordeeld dat de overheid gehouden is tot een schadevergoeding aan de betrokken eigenaars, wanneer een verkavelingsvergunning onuitvoerbaar wordt door een overheidsmaatregel. De overheidsmaatregel is van die aard dat ze tot een bouwverbod leidt. In het betreffende geval ging het om een beschermingsbesluit (onroerend erfgoed).

Het gaat om een schadevergoeding die slechts in zeer uitzonderlijke gevallen zal betaald worden. Bovendien moet de Vlaamse overheid zelf beslissen of een 'incident' kan beschouwd worden als een 'overheidsmaatregel'. Voorwaarde voor de toepassing van deze vergoeding is dat zij hierover een vaststellingsbeslissing heeft genomen waardoor ze zelf de uitzonderlijkheid en de rigidere benadering ervan in de hand heeft.

d) Optimalisaties van bestaande grondgebonden en realisatiegerichte instrumenten (titel 7)

Het voorontwerp van decreet voorziet in volgende verbeteringen van bestaande instrumenten:

- de afstemming tussen natuurinrichting en landinrichting, met name door de inzet van de instrumenten uit het decreet landinrichting mogelijk te maken ter uitvoering van een natuurinrichtingsproject;
- de vereenvoudiging van erfdiensbaarheden tot openbaar nut, met name door het instrument 'bestemmingsbeperking' uit het bodemdecreet op te heffen;
- een verbeterd en verruimd kader voor het gebruik van lasten bij omgevingsvergunningen;
- een verduidelijking en een aanpassing van het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil';
- gewijzigde toepassingsvoorwaarden voor de planschadevergoeding, onder meer met het oog op de administratieve afhandelingsprocedure;
- aangepaste modaliteiten voor de planbatenheffing, met name een gewijzigde berekeningswijze en een verruiming van de grondslag, waardoor niet enkel welbepaalde bestemmingswijzigingen maar ook aanpassingen van stedenbouwkundige voorschriften in welbepaalde bestemmingscategorieën in aanmerking komen;
- een verbetering en een verruiming van het instrument 'recht van voorkeur', dat werd geïntroduceerd in het decreet landinrichting;
- de verbetering van het instrumentarium voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten, met name door een sterkere koppeling met de ruimtelijke beleidsdoelstellingen en de opname van een decretale basis voor ruimtelijk gedifferentieerde subsidiepercentages.

De berekeningswijze van de planbaten wordt met voorliggend voorontwerp grondig aangepast in die zin dat het bedrag van de vermoede meerwaarde niet langer in de VCRO wordt vastgelegd naargelang de aard van de bestemmingswijziging. Voortaan wordt het aan de bevoegde landcommissie overgelaten om, voor elk perceel dat gevat is door een in aanmerking komende bestemmingswijziging of wijziging van stedenbouwkundige voorschriften, een raming te maken van de vermoede meerwaarde. De planbatenheffing wordt dan berekend op grond van de gecreëerde meerwaarde en aan de hand van twee schijven. Voor de gecreëerde meerwaarde onder of tot 250.000 euro geldt een heffingspercentage van 25%. Voor de gecreëerde meerwaarde boven 250.000 euro geldt een heffingspercentage van 50%.

Met het oog op een sterker evenwicht tussen de uitgaven- en de inkomstzijde van het gewenst (ruimtelijk) beleid bieden de lasten de mogelijkheid om op niveau van de ontwikkeling zelf, het vergunningenniveau, financiële inkomsten te genereren. Daarom voorziet het instrumentendecreet de basis om lasten verplicht op te leggen voor afwijkingen die mogelijk zijn op basis van de regelgeving doch indruisen tegen beleidsdoelstellingen verwoord in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en meer in het bijzonder met de focus op het ruimtelijk rendement. Om de berekening van de financiële lasten transparanter te maken, zowel voor lokale overheden als voor burgers, kunnen deze overheden hiervoor verordeningen opmaken. Dit gebeurt ook reeds in de praktijk. De proportionaliteit is hierbij het kernprincipe.

De optimalisatie van het instrumentarium voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten gaat in op de door het Vlaams Parlement aangenomen resolutie van 15 februari 2017 betreffende de aanpassing van het decreet houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van

leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten. De voorgestelde hervorming van de subsidieregeling legt de nodige basis met het oog op een effectieve stimulans voor hergebruik en herbestemming op die plekken die volgens de principes van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen worden vooropgesteld. Ook de codificatieopdracht vervat in het decreet Grond- en Pandenbeleid wordt overgenomen in het instrumentendecreet. De herziening van het heffingsstelsel wordt aangepakt vanuit een evaluatie-opdracht en heeft betrekking op de Vlaamse Codex Fiscaliteit.

e) Slotbepalingen (titel 8)

Het slotgedeelte bevat bepalingen over de evaluatie en de codificatie van het instrumentendecreet alsook de nodige overgangsbepalingen en inwerkingtredingsbepalingen. Ingaand op de vraag van de Inspectie van Financiën voorziet de evaluatiebepaling in de verplichte opmaak van een evaluatierapport dat ook beleidsaanbevelingen aangaande mogelijke nieuwe of aangepaste realisatiegerichte instrumenten kan bevatten.

2 BUDGETTAIRE WEERSLAG

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën van 5 mei 2017 gaat als bijlage 5.

Het standpunt van de Vlaamse minister van Begroting van 4 juli 2017 gaat als bijlage 6.

3 WEERSLAG OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Voor een gedetailleerde toelichting over de mogelijke weerslag van de verschillende aspecten van het voorstel op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap wordt verwezen naar de nota in bijlage 3.

Volgende aspecten hebben een weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap maar worden opgevangen met het bestaande personeelsbestand en binnen de bestaande personeelsbudgetten:

- de harmonisatie van compenserende vergoedingen met een toename van het aantal te behandelen dossiers tot gevolg, omwille van de vereenvoudigde toegang en procedure;
- de overschakeling voor de planschadevergoeding van een gerechtelijke naar een administratieve afhandelingsprocedure, met een verhoging van het aantal dossiers door de aanpassing van de toepassingsvoorwaarden voor planschade;
- de totstandkoming van convenanten voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies;
- de totstandkoming van convenanten voor regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten, waarbij ook extra aandacht moet gaan naar de ontwikkeling van bijkomende expertisedomeinen (ruimtelijk expertise in combinatie met economische achtergrond), en waarvan de juridische vorm, het personeelsbudget en de middelen voor de rechtenbank moeten bepaald worden bij een afzonderlijk decretaal initiatief.

De andere aspecten van het voorontwerp van decreet hebben geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap.

4 WEERSLAG OP DE LOKALE BESTUREN

Voor een gedetailleerde toelichting over de mogelijke weerslag van de verschillende aspecten van het voorstel op de lokale besturen wordt verwezen naar de nota in bijlage 4.

Volgende aspecten hebben een weerslag op de lokale besturen:

- de overschakeling voor de planschadevergoeding van een gerechtelijke naar een administratieve afhandelingsprocedure;
- de totstandkoming van convenanten voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies;
- de totstandkoming van regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten.

De overschakeling voor de planschadevergoeding van een gerechtelijke naar een administratieve afhandelingsprocedure heeft impact op de lokale besturen vanuit hun rol als initiatiefnemer van (gemeentelijke en provinciale) ruimtelijke uitvoeringsplannen. Taken gerelateerd aan de beoordeling van aanvragen tot planschadevergoeding en de invulling van de objectieve factoren op basis waarvan de venale waarde wordt bepaald (voorheen opgenomen door de rechter), worden in de toekomst gedeeltelijk toegewezen aan de initiatiefnemer van het ruimtelijk uitvoeringsplan. Voor gemeentelijke en provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen zal de behandeling en de beoordeling van de aanvragen tot planschadevergoeding een bijkomende inzet vergen.

Het instrumentendecreet legt de basis voor de toepassing van instrumenten op vrijwillige basis en op initiatief van lokale besturen. Enkele van deze instrumenten kunnen een belangrijke impact op de (initiatief nemende) lokale besturen genereren, zowel naar personeelsinzet als naar financiële aspecten (uitbestedingen). Deze impact is evenwel steeds projectgebonden en kan dus niet op voorhand ingeschat worden.

Voor de activiteitencontracten voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies en de regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten wordt de gebiedsgerichte toepassing geregeld via een convenant met de Vlaamse Regering en zal de impact op de betrokken lokale besturen nader omschreven worden bij het afsluiten van het convenant.

5 KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Het voorontwerp van decreet is aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2017/219 van 29 juni 2017.

Het voorontwerp van decreet is onderworpen aan een als bijlage 7 toegevoegde reguleringsimpactanalyse voor wat betreft de nieuwe instrumenten “convenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies” en “regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten”.

6 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar eerste principiële goedkeuring te hechten aan bovengenoemd voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium en aan de bijbehorende memorie van toelichting;

2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van:
 - a. de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed;
 - b. de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen;
 - c. de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen;
 - d. de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij;met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van zestig dagen.

Joke SCHAUVLIEGE
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw