

## Voorontwerp van decreet houdende het realisatiegericht instrumentarium

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### INHOUD

Afkortingen.....	5
I. Algemene toelichting .....	6
1. Verantwoording van de noodzaak aan decreetgeving .....	6
1. Inleiding.....	6
2. Retroacta .....	6
3. Beleidscontext .....	7
4. Afzonderlijk "Instrumentendecreet" .....	7
2. Procesverloop ambtelijke voorbereiding .....	8
3. Instrumentengids als communicatiemiddel .....	8
4. Synthese en analyse van de inhoudelijke elementen .....	9
1. Realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten .....	9
2. De instrumentenbox .....	10
3. Een afgewogen en gemotiveerde inzet van realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten.....	11
4. Harmonisatie van instrumentarium.....	16
4.1 Geharmoniseerde compenserende vergoeding.....	16
4.2 Geharmoniseerde koopplichten.....	24
5. Innovaties in het instrumentarium.....	28
5.1. Covenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies .....	28
5.2. Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten.....	35
5.3. Billijke schadevergoeding .....	40
6. Optimalisaties in het instrumentarium.....	42
6.1 Afgestemde instrumenten natuurinrichting en landinrichting .....	42
6.2 Vereenvoudigde erfdienstbaarheden tot openbaar nut.....	42
6.3 Lasten .....	43

6.4	Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil.....	45
6.5	Gewijzigde toepassingsvoorwaarden voor planschade .....	46
6.6	Optimalisatie planbaten .....	47
6.7	Verbetering en verruiming recht van voorkeur .....	51
6.8	Instrumentarium voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten.....	55
7.	Slotbepalingen .....	56
II.	Toelichting over de ontvangen adviezen .....	57
1.	Gezamenlijk advies van SARO, Minaraad, SERV en SALV .....	57
1.	Strategische bemerkingen .....	57
1.1	Over de afstemming tussen het instrumentendecreet en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen .....	57
1.2	Over de financiële impact van het instrumentendecreet .....	57
1.3	Over vereenvoudiging, transparantie, leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid .....	59
1.4	Over billijkheid en rechtszekerheid.....	60
2.	Bemerkingen bij het instrumentendecreet .....	62
2.1	Over de doelstelling van het instrumentendecreet .....	62
2.2	Over de harmonisering compenserende vergoedingen.....	63
2.3	Over de harmonisering koopplichten.....	68
2.4	Over de covenant- en contractbenadering .....	68
2.5	Over de verhandelbare ontwikkelingsrechten.....	70
2.6	Over de billijke schadevergoeding .....	72
2.7	Over de wijzigingsbepalingen.....	72
2.	Standpunt van VVSG .....	77
3.	Advies van de Raad van State .....	80
III.	Artikelsgewijze toelichting .....	81
	TITEL I. Inleidende bepalingen .....	81
	Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen .....	81
	Hoofdstuk 2. Doelstelling .....	81
	Hoofdstuk 3. Inzet van instrumenten.....	82
	TITEL II. Compenserende vergoedingen.....	83
	Hoofdstuk 1. Begrippen.....	83
	Hoofdstuk 2. Doelstelling en toepassingsgebied .....	84
	Hoofdstuk 3. Administratief beheer en procedure .....	85
	Hoofdstuk 4. Eigenaarsvergoeding.....	87
	Hoofdstuk 5. Gebruikersvergoeding .....	87

Hoofdstuk 6. Samenloopregels .....	95
TITEL III.    Koopplichten .....	95
Hoofdstuk 1. Begrippen.....	95
Hoofdstuk 2. Toepassingsgebied.....	96
Hoofdstuk 3. Administratief beheer en procedure .....	96
Hoofdstuk 4. Algemene voorwaarden .....	98
Hoofdstuk 5. Bepalen van de aankoopprijs.....	99
Hoofdstuk 6. Samenloopregels .....	99
TITEL IV. Convent- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies .....	100
Hoofdstuk 1. Begrippen.....	100
Hoofdstuk 2. Toepassingsgebied.....	101
Hoofdstuk 3. Toetsingskader.....	106
Hoofdstuk 4. Het convent .....	106
Hoofdstuk 5. Het activiteitencontract.....	112
TITEL V. Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten .....	119
Hoofdstuk 1. Begrippen en doelstelling .....	119
Hoofdstuk 2. Het convent regionale ontwikkelingsrechten.....	120
Hoofdstuk 3. Het ontwikkelingsrechtenplan.....	124
Hoofdstuk 4. Informatieplichten .....	127
TITEL VI. Billijke schadevergoeding .....	128
TITEL VII. Wijzigings- en opheffingsbepalingen .....	129
Hoofdstuk 1. Wijzigingen van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten en van het decreet van 5 juli 2013 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.....	129
Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen	131
Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu .....	131
Hoofdstuk 4. Wijzigingen van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid	132
Hoofdstuk 5. Wijzigingen van het decreet van 16 juni 2006 betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen.....	132
Hoofdstuk 6. Wijzigingen van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming.....	133

Hoofdstuk 7. Wijzigingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond en pandenbeleid.....	133
Hoofdstuk 8. Wijzigingen van het decreet van 27 maart 2009 houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden tot openbaar nut .....	134
Hoofdstuk 9. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening .....	134
Hoofdstuk 11. Wijzigingen van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting 139	
Hoofdstuk 12. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning .....	141
TITEL VIII. Slotbepalingen .....	143
Hoofdstuk 1. Evaluatie .....	143
Hoofdstuk 2. Opdracht tot codificatie.....	144
Hoofdstuk 3. Overgangsbepalingen .....	144
Hoofdstuk 4. Inwerkingtreding.....	145

## **AFKORTINGEN**

In deze toelichting worden volgende afkortingen gehanteerd:

- DABM: het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
- Decreet Landinrichting: het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting;
- Instrumentendecreet: het voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium;
- Omgevingsvergunningendecreet: het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning
- VCRO: Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- VLM: de Vlaamse Landmaatschappij.

# **I. ALGEMENE TOELICHTING**

## **1. Verantwoording van de noodzaak aan decreetgeving**

### **1. Inleiding**

Dit decreet regelt de afgewogen en afgestemde inzet van realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten. Het Instrumentendecreet wil op die manier de instrumenten aanreiken die met het oog op een realisatiedoelstelling kunnen ingezet worden.

De focus van het Instrumentendecreet 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 (beleidsdomein-overschrijdende) 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 aanbouwdecreet voorziet een codificatieopdracht, waardoor de leesbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid van het aanbouwdecreet op latere termijn wordt verhoogd.

### **2. Retroacta**

Het voorbije decennium zijn zeer diverse decretale en reglementaire initiatieven genomen op het vlak van realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten.

Het decreet grond- en pandenbeleid (27 maart 2009), dat oorspronkelijk een herijking van het instrumentarium voor grond- en pandenbeleid beoogde, is tot op heden ontwikkeld met de nadruk op het huisvestingsbeleid. Het was nochtans de bedoeling om bovengenoemde bestaande teksten via de codificatietechniek aan dit decreet toe te voegen, wat op termijn zou leiden tot een handzame "Vlaamse codex grond- en pandenbeleid".

Eind 2006 gaf de Minister bevoegd voor Openbare werken, Energie, Leefmilieu en Natuur aan de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) de opdracht om verbetervoorstellen uit te werken met betrekking tot het instrumentarium voor de realisatie van open ruimte projecten. Eén van de centrale doelstellingen was het mogelijk maken van een modulaire aanpak voor de inzet van instrumenten, zodat op vraag en maat van het project enkel die instrumentmodules kunnen worden ingezet die nodig zijn.

Met het decreet betreffende de Landinrichting (december 2013) introduceerde de Vlaamse regering dus voor het eerst een aanpak waarbij de inzet van instrumenten uit een welomschreven instrumentenkoffer wordt gekoppeld aan een transparante afweging en motivering door de betrokken overheid. Het gaat om instrumenten op het gebied van inrichting, beheer, grondverwerving, grondmobiliteit en flankerend beleid die op maat en in onderlinge samenhang kunnen worden ingezet voor de realisatie van plannen en projecten die bijdragen aan het behoud en de ontwikkeling van de ruimte in Vlaanderen. De toegang tot deze instrumentenkoffer wordt geregeld vanuit drie sporen of procedures,

met name een spoor 'landinrichtingsprojecten', een spoor voor 'andere projecten, plannen en programma's' en een spoor 'beheer'.

### **3. Beleidscontext**

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 is doordrongen van een streven naar vereenvoudiging en deregulering. Het vooropgestelde omgevingsbeleid wordt in dit regeerakkoord gekenmerkt door doelstellingen inzake modernisering van het instrumentarium en een gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak in combinatie met een realisatiegericht instrumentarium. De opmaak van een Instrumentendecreet geeft invulling aan deze principes uit het Vlaams Regeerakkoord en ook aan de Beleidsnota Omgeving 2014 en de Beleidsbrief Omgeving 2015.

Op 13 mei 2016 keurde de Vlaamse regering de conceptnota goed, waarin de inhoudelijke opzet en aanpak voor het Instrumentendecreet worden omschreven. De visie op het Instrumentendecreet bestaat erin om instrumenten aan te reiken met het oog op een realisatiedoelstelling in een breed horizontaal (beleidsdomeinoverschrijdend) perspectief.

### **4. Afzonderlijk "Instrumentendecreet"**

Dit Instrumentendecreet zet een logische en noodzakelijke vervolgstap in de bundeling en afstemming van omgevingsinstrumenten met het oog op ruimtelijke realisaties op het terrein. De instrumentenkoffer uit het Decreet Landinrichting wordt verruimd (met bestaande, verbeterde en nieuwe instrumenten), maar tegelijk wordt ook een ruimere maar afgewogen inzet van deze instrumenten nagestreefd.

Het ontwerp omvat :

- a) een algemeen luik met basisbegrippen en bepalingen over de doelstelling van het decreet en de afgewogen inzet van instrumenten ([titel 1](#));
- b) een luik rond harmonisering, met name van compenserende vergoedingen ([titel 2](#)) en van de koopplichten ([titel 3](#));
- c) een luik met nieuwe instrumenten, met name activiteitenconvenanten en -contracten ([titel 4](#)), verhandelbare ontwikkelingsrechten ([titel 5](#)) en de billijke schadevergoeding ([titel 6](#));
- d) een uitgebreid deel met wijzigingsbepalingen van andere decreten, ter verbetering van bestaande grondgebonden en realisatiegerichte instrumenten ([titel 7](#));
- e) een slotgedeelte, met bepalingen over de evaluatie en codificatie van het Instrumentendecreet, alsook de nodige overgangsbepalingen en inwerkingtredingsbepalingen ([titel 8](#)).

Bij de eigenlijke decretale vertaling van de instrumentenbox is het uitgangspunt dat te harmoniseren en te optimaliseren bestaande realisatiegerichte instrumenten hun grondslag blijven behouden binnen de eigen (sectorale) decreten.

Dit heeft tot gevolg dat nieuwe instrumenten en geharmoniseerde procedures in het Instrumentendecreet zelf opgenomen worden, terwijl de optimalisaties gebeuren door wijzigingsbepalingen van de eigen (sectorale) regelgeving.

Buiten de nieuwe instrumenten blijven de instrumenten zelf dus verankerd in de eigen regelgeving. Bijvoorbeeld de instrumenten van het Decreet Landinrichting, stedenbouwkundige lasten in de het omgevingsvergunningendecreet, natuurinrichting in het decreet natuurbehoud.

Het is heel belangrijk om dit uitgangspunt steeds voor ogen te houden bij het Instrumentendecreet. Dit heeft ook tot gevolg dat bij het concipiëren van sectorale regelgeving wat betreft dergelijke instrumenten men zich zoveel mogelijk conformeert aan de geuniformiseerde begrippenbepalingen, geharmoniseerde procedures, ... in het Instrumentendecreet.

## **2. Procesverloop ambtelijke voorbereiding**

De ambtelijke voorbereiding van het Instrumentendecreet werd gecoördineerd door een kernteam samengesteld uit Ruimte Vlaanderen en het departement LNE (nu departement Omgeving), de Vlaamse Landmaatschappij en het Agentschap Natuur en Bos. Voor sommige onderdelen van het Instrumentendecreet werd met externe deskundigen en betrokkenen van andere beleidsdomeinen overlegd via aparte werkgroepen.

De werkzaamheden van het kernteam werden nauw opgevolgd door een Task Force waarin het kabinet Omgeving vertegenwoordigd was, samen met de leidend ambtenaren van de volgende entiteiten: Ruimte Vlaanderen, het departement LNE, de Vlaamse Landmaatschappij, het Agentschap voor Natuur en Bos, De Vlaamse Milieumaatschappij en de Openbare Afvalstoffenmaatschappij.

Een eerste ontwerp van decreet werd inhoudelijk afgetoetst binnen een klankbordgroep met vertegenwoordigers van andere beleidsdomeinen, de lokale en provinciale overheden. Deze klankbordgroep bleek een nuttig en noodzakelijke stap in het proces, rekening houdend met het groot aantal verduidelijkende vragen die hier aan bod kwamen. Verder werden vragen tot gerichte aanpassingen van de decreetstekst en tot de verdere operationalisering gesteld.

## **3. Instrumentengids als communicatiemiddel**

De opbouw van het Instrumentendecreet noopt ertoe, met name door de moeilijk leesbare verwijzingen in het decreet zelf, om gelijktijdig een instrumentengids op te maken die de gebruiker rechtstreeks leidt naar de gewenste informatie.

Deze instrumentengids geeft de gebruiker één transparant beeld van de instrumentenbox en biedt informatie over de belangrijke kenmerken van deze instrumenten (doel, aanwending, procedure,...). De gids biedt initiatiefnemers van plannen, projecten en programma's ook ondersteuning voor het onderzoek en de motivering van een instrumentenafweging.

Een concept voor deze instrumentengids is vandaag raadpleegbaar via <https://instrumentengids.login.kanooh.be/> . Dit concept biedt inzicht in de opbouw en navigatiestructuur van de instrumentengids. De inhoud wordt in fases opgeladen, met als laatste stap de opname van de definitief goedgekeurde decreetsteksten, vanuit een koppeling met de [Vlaamse Codex](#).



## **4. Synthese en analyse van de inhoudelijke elementen**

### **1. Realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten**

Het Instrumentendecreet heeft betrekking op realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten. In de conceptnota van mei 2015 concretiseerde de Vlaamse regering deze begrippen.

#### Focus op omgevingsinstrumenten...

Ze deed dit aan de hand van volgende principes, die cumulatief te hanteren zijn om instrumenten te beschouwen als realisatiegericht.

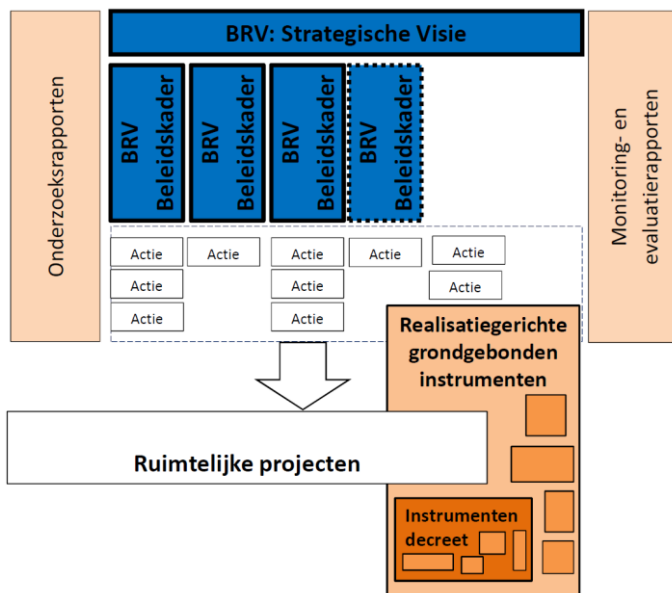
- Het gaat om instrumenten die uiteraard decretaal verankerd moeten worden en die gelden als "omgevingsinstrumenten". Instrumenten die naar ontwikkeling en gebruik breder gaan maar wel beantwoorden aan vermelde principes, kunnen volgens de aanbouwfilosofie in een volgende fase opgenomen worden.
- De instrumenten zijn grondgebonden en hebben realisatie op het terrein voor ogen. Het gaat dus niet over plannen (zoals landinrichtingsplannen, natuurbeheerplannen, managementplannen natuur en inrichtingsnota's landinrichting) die worden ontwikkeld en goedgekeurd voorafgaand aan de inzet van deze uitvoeringsinstrumenten.
- Het gaat niet om verordenende instrumenten die éénzijdig vanuit een overheid worden opgelegd. Verordenende maatregelen (bijvoorbeeld ruimtelijk uitvoeringsplan, stedenbouwkundige verordeningen en andere verordenende maatregelen zoals afbakeningen van VEN en ruimtelijk kwetsbare bossen) gaan immers vooraf aan de inzet van realisatiegerichte respectievelijk uitvoerende instrumenten.
- De instrumenten lenen er zich toe om ze in samenhang met elkaar af te wegen en in te zetten voor realisatie op het terrein.

Dit laatste principe heeft ertoe geleid dat sommige instrumenten, die op het eerste zicht misschien niet realisatiegericht zijn, toch werden meegenomen. Het gaat bijvoorbeeld om de compenserende vergoedingen, de planbatenregeling en de stedenbouwkundige lasten. De samenhang van deze instrumenten moet immers bewaakt worden bij de ontwikkeling van nieuwe systemen zoals verhandelbare ontwikkelingsrechten of andere financiële vereveningsmodellen.

#### ... inzetbaar voor de realisatie van diverse visies, plannen en projecten

Zoals vooropgesteld in bovenvermelde conceptnota beoogt het Instrumentendecreet het samenbrengen en afstemmen van uitvoeringsinstrumenten, ter realisatie van diverse visies, plannen en projecten. Het kan gaan dus gaan om landinrichtingsplannen, natuurbeheerplannen, ruimtelijke beleidsplannen e.d.

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. Onderstaande figuur illustreert hoe de realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten – binnen én buiten het Instrumentendecreet – zich daarbij verhouden tot het BRV, de beleidskaders en de ruimtelijke projecten in uitvoering ervan.



**Figuur 1 – Positionering realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten bij operationalisering BRV**

Het Instrumentendecreet is niet op te vatten als een 'receptenboek' voor de uitvoering van het BRV. Er zullen evenzeer andere instrumenten – niet-decreta instrumenten en ook decreta instrumenten buiten de scope van het Instrumentendecreet - nodig zijn om de principes van het BVR tot uitvoering te laten komen. Het leidt in elk geval geen twijfel dat het operationaliseringstraject van het BRV zal leiden tot nieuwe instrumentele inzichten en – voor zover het gaat om grondgebonden en realisatiegerichte instrumenten – kan leiden tot aanvullingen en verbeteringen van het Instrumentendecreet.

Tegelijkertijd is het Instrumentendecreet geconcipeerd vanuit een maximale 'omgevingsgedachte'. Eigen aan realisatiegerichte instrumenten – en doel van het Instrumentendecreet - is dat ze op een geïntegreerde wijze kunnen worden ingezet in gebiedsgerichte ruimtelijke processen, geïnitieerd vanuit diverse beleidsdomeinen en bestuursniveaus. Op de manier stelt het Instrumentendecreet diverse overheden in staat om ook andere plannen, projecten en programma's tot realisatie te brengen.

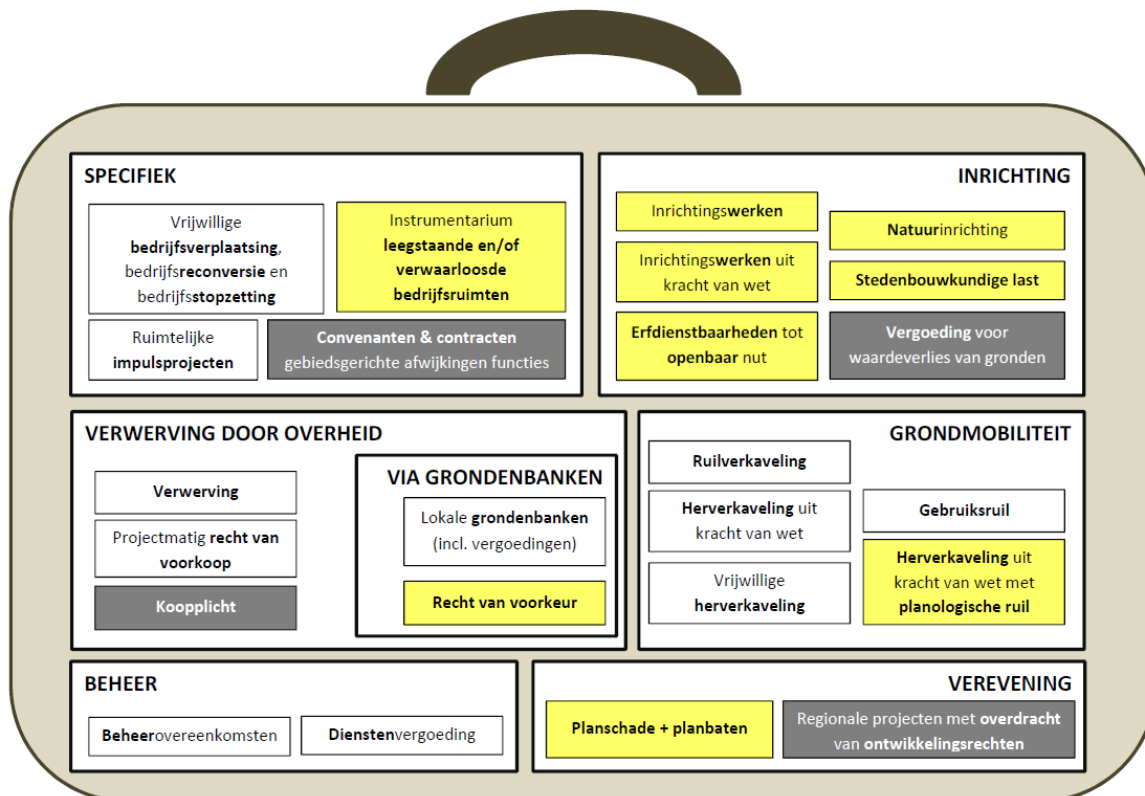
## 2. De instrumentenbox

Het Instrumentendecreet vertrekt vanuit een instrumentenbox, die voortbouwt op de instrumentenkoffer aangeboden door het Decreet Landinrichting. Onderstaand schema visualiseert deze instrumentenbox, ingedeeld volgens functionele types van deze instrumenten.

Het Instrumentendecreet voorziet in

- nieuwe en geharmoniseerde instrumenten (in grijs aangeduid),
- in de gerichte verbetering van bestaande instrumenten (in geel aangeduid) en
- in een algemeen afwegingskader dat betrekking heeft op alle instrumenten voorgesteld in onderstaand schema, al dan niet in combinatie met andere instrumenten.

In volgende paragrafen wordt verder ingegaan op deze elementen.



**Figuur 2 – Visuele voorstelling instrumentenbox**

Vermits het Instrumentendecreet een 'aanbouwdecreet' is, kunnen andere bestaande en ook nieuwe instrumenten in volgende fases eenvoudig toegevoegd worden. De geïntegreerde inzet van instrumenten, transparantie en vereenvoudiging vormt daarbij steeds het basisprincipe.

### **3. Een afgewogen en gemotiveerde inzet van realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten**

De afgewogen en gemotiveerde inzet van realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten is de hoofddoelstelling van dit Instrumentendecreet. Om dit doel te bereiken, voorziet het decreet in een algemene motiveringsplicht bij beslissingen van Vlaamse, provinciale of gemeentelijke initiatiefnemers bij projecten of plannen.

#### Een verscherpte motiveringsplicht...

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 initiatiefnemende 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 plan.

De motiveringsverplichting geldt wanneer meerdere instrumenten uit het Instrumentendecreet in combinatie met elkaar of in combinatie met andere instrumenten worden ingezet voor een realisatiegericht en grondgebonden project of plan ([artikel 5](#)). Hiermee wordt dus een breed toepassingsgebied van de instrumentenafweging beoogd.

De toepassing omvat twee mogelijkheden:

- telkens wanneer er een gecombineerde inzet is van instrumenten binnen het Instrumentendecreet. Het gaat om:
  - o De instrumenten uit Titel II tot en met VI van het Instrumentendecreet;
  - o Registratie en subsidiëring van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten
  - o Natuurinrichting
  - o Het recht van voorkeur
  - o Planschade en planbaten
  - o Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil
  - o Lasten zoals bedoeld in het Omgevingsvergunningendecreet
- telkens wanneer er een gecombineerde inzet is van de vermelde instrumenten met andere instrumenten. Andere instrumenten zijn zeer breed bedoeld. Ze kunnen bvb ook betrekking hebben:
  - o op instrumenten die binnen de scope vallen van het Instrumentendecreet omdat ze grondgebonden en realisatiegericht zijn, maar op dit ogenblik niet worden geoptimaliseerd, bv instrumenten in het Decreet Landinrichting, zoals bedrijfsverplaatsing.
  - o op instrumenten van andere sectoren zoals mobiliteit, landbouw, economie, ...
  - o op generiek inzetbare instrumenten zoals onteigening
  - o of op andere 'soorten' van instrumenten, zoals
    - verordenende instrumenten bvb een ruimtelijk uitvoeringsplan
    - financiële instrumenten bvb subsidies.
    - ...

De motivering beoogt de verschillende instrumenten die uiteindelijk een zelfde doel kunnen realiseren t.o.v. elkaar af te wegen en zo beleidsmatig de keuze voor een bepaald instrument te onderbouwen en te motiveren.

Een voorbeeld van de eerste mogelijkheid zou kunnen zijn:

- De inzet van een klassiek (gemeentelijk) RUP met automatisch planbaten -planschade te gevolg ten opzichte van herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil, waarbij planbaten en planschade wordt uitgeschakeld.
- De inzet van een klassiek (bovenlokaal) RUP dat automatisch planbaten – planschade genereert en een convenant met het oog op een regionaal systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten dat gepaard gaat met een RUP zonder planbaten en planschade.

Een voorbeeld van de tweede mogelijkheid zou kunnen zijn:

- De inzet van vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsreconversie, bedrijfsstopzetting met convenanten en contracten voor gebiedsgerichte afwijking van functies in uitvoering van het herstructureringsprogramma PAS 'rode bedrijven';
- De inzet van verhandelbare ontwikkelingsrechten met inrichtingswerken/aanpassen openbaar domein zowel in zendende als ontvangende locatie

Aan die toepassingsgebieden waar de afweging van instrumenten reeds is geregeld, raakt het Instrumentendecreet niet. Daar waar regelgeving reeds een dergelijke motivering bij de inzet van instrumenten voorziet, wordt er dus van uitgegaan dat aan de motiveringsplicht uit het Instrumentendecreet is voldaan.

Dit geldt bijvoorbeeld voor het Decreet Landinrichting, op dit ogenblik het enige decreet waarin een instrumentenafweging decretaal wordt geregeld, en waar ook 'andere' instrumenten dan deze uit het Decreet Landinrichting mee worden afgewogen. Deze 'andere' instrumenten betreffen de instrumenten zoals natuurinrichting en ruilverkaveling en instrumenten uit het mestdecreet (nul bemesting, ontheffing nul bemesting,...), het decreet integraal waterbeleid (afgebakende oeverzone, afgebakend overstromingsgebied, koopplicht,...), het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid (kapitaalschade,...), de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (ruimtelijke uitvoeringsplannen, planschade, koopplicht,...), het natuurdecreet (kooplicht, ...),...Via het spoor voor projecten, plannen en programma's wordt een brede inzet van de instrumentenkoffer mogelijk gemaakt, mits het doorlopen van een (zware) procedure voor de inrichtingsnota. Voor Vlaamse initiatieven dient de inrichtingsnota vastgesteld te worden door de Vlaamse regering. Voor provinciale en lokale initiatieven is voor de toepassing van bepaalde instrumenten een machtiging door de Vlaamse regering noodzakelijk. Het gaat ofwel om instrumenten uit kracht van wet<sup>1</sup> of om flankerende instrumenten die invloed kunnen hebben op de budgetten van de Vlaamse overheid.

Vanuit het streven naar zo weinig mogelijk extra formele last en voortbouwend op gevoerde evaluaties van het Decreet Landinrichting, introduceert het Instrumentendecreet gedifferentieerde en vereenvoudigde procedure voor de inrichtingsnota. Een wijzigingsbepaling aan het Decreet Landinrichting ([artikel 159](#)) schrapt de noodzaak tot machtiging door de Vlaamse regering bij de inzet van een aantal instrumenten. Tegelijkertijd wordt de procedure voor de inzet van instrumenten gedifferentieerd in het uitvoeringsbesluit over het Decreet Landinrichting. Door het versoepelen of integreren van de procedure voor de inrichtingsnota met bestaande procedures, wordt een vereenvoudigde toegang gecreëerd tot een aantal instrumenten uit het Decreet Landinrichting voor projecten, plannen en programma's (bv voor waterbeleid, gemeentelijke en provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen,...).

#### ... bij beslissingen over plannen en projecten...

Het Instrumentendecreet specificeert niet nader wat wordt bedoeld met 'gemotiveerde beslissing' en volgens welke procedure deze zou moeten verlopen. In andere decreten worden procesverloop, procedures en beslissingen voor realisatiegerichte projecten of plannen voldoende verankerd. Het gaat bijvoorbeeld om volgende soorten projecten of plannen:

- de ruimtelijke uitvoeringsplannen en omgevingsvergunningen zoals omschreven in de VCRO en het Omgevingsvergunningendecreet,
- de landinrichtingsprojecten en andere projecten, plannen of programma's zoals omschreven in het Decreet Landinrichting,
- de projecten met een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces zoals omschreven in het decreet van 24 april 2014 betreffende complexe projecten,

---

<sup>1</sup> Het gaat om volgende instrumenten: inrichtingswerken uit kracht van wet, vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsreconversie, bedrijfsstopzetting, recht van voorkoop, vestigen van erfdienstbaarheden tot openbaar nut, herverkaveling uit kracht van wet, herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil en vergoeding voor waardeverlies van gronden.

- de geïntegreerde aanpak voor plan-milieueffectrapportage, ruimtelijke veiligheidsrapportage, passende beoordeling, watertoets en andere effectbeoordelingen en het planningsproces voor de ruimtelijke uitvoeringsplanning zoals omschreven in het 'Integratiedecreet' (wijzigingsdecreet over de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten).

... vanuit onderscheiden criteria

De hierboven geduide motiveringsplicht geldt dus voor elke gecombineerde inzet van instrumenten (of instrumenten-mix) ten behoeve van een ruimtelijk realisatietraject en wordt gelinkt aan onderscheiden criteria ter toetsing van het algemeen belang. Met deze bepaling wordt – op het niveau van realisatiegerichte en grondgebonden initiatieven - invulling gegeven aan de doelstelling die de Vlaamse overheid in haar "[Groenboek Bestuur](#)". Hierin wordt een weloverwogen keuze van (beleids)instrumenten vooropgesteld, gezien de grote impact die zo'n keuze kan hebben op de samenleving.<sup>2</sup>

Het Instrumentendecreet stelt drie criteria voorop, die samen uitvoering geven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name legitimiteit, effectiviteit/efficiëntie en billijkheid ([artikel 7](#)).<sup>3</sup> Op die manier biedt het decreet een kader aan elke initiatiefnemer waarbij maximaal kan geanticipeerd worden op een mogelijke toetsing door de rechter van beslissingen van overheden om een instrumentenmix in te zetten met het oog op ruimtelijke realisaties. Hieronder worden de drie genoemde criteria nader omschreven en wordt er geduid hoe deze zich verhouden tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Legitimiteit betekent dat het verdedigbaar is dat de publieke overheid bij een of ander maatschappelijk fenomeen op zou treden. Het gaat hierbij dus om de afweging of de optredende overheid bevoegd is (grondwettelijkheid, wettelijkheid), het geëigende bevoegdheidsniveau wordt geactiveerd (subsidiariteit, kerntakendebat) en de beslissing die rechtsgrond verschaft tot dit optreden op participatieve wijze (betrokkenen hebben de mogelijkheid tot inspraak gehad via geëigende, relatief transparante procedures).

Dit principe heeft aldus een belangrijke invloed op het draagvlak voor de in te zetten instrumentenmix. Adviesraden, commissies, wetenschappelijke studies en dergelijke dragen eveneens bij tot legitimerende beslissingen.

Legitimiteit houdt aldus verband met volgende beginselen van behoorlijk bestuur:

- het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, omdat deze bepalen dat een overheid verantwoordelijk is voor een zorgvuldige voorbereiding van een beslissing (feitengaring, voorlichting) en op juiste wijze gebruik dient te maken van zijn beleidsvrijheid;
- de materiële motiveringsplicht;
- het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel en
- het continuïteitsbeginsel.

<sup>2</sup> "Aangezien de middelen van de overheid schaarser worden en de rol van de overheid in beweging is, is een voldoende transparante en onderbouwde afweging van de keuze van beleidsinstrumenten of van een mix van beleidsinstrumenten (communicatie, subsidies, belastingen, regelgeving ...) nog meer nodig. Er wordt telkens tijdig grondig afgewogen of een extra beleidsinstrument noodzakelijk is. Daarbij wordt er altijd gestreefd naar een zo licht mogelijk, goedkoop en wendbaar beleidsinstrument of naar een mix ervan." (uit: Vlaamse Overheid (2016) "Groenboek Bestuur", p. 8)

<sup>3</sup> Naast deze beginselen van behoorlijk bestuur (Opdebeek I., Vandamme M. ed, 2006), lagen ook andere bronnen aan de basis van deze keuze. Het ging voornamelijk om het Decreet Landinrichting en een evaluatierapport van het natuur- en bosbeleid (Verheke J., 2008).

Effectiviteit en efficiëntie worden als één geheel opgevat en vereisen dat er een gepaste hoeveelheid overheidsmiddelen en -mensen wordt toegewezen aan de inzet van de weerhouden instrumenten. Effectiviteit impliceert ook dat de ingezette instrumenten en hun operationele doelen adequaat zijn aan het algemene beleidsdoel. Efficiëntie veronderstelt ook dat de toepassing van deze instrumenten daadwerkelijk en op een goed gemanagede wijze gebeurt – met de relevante sturingsmechanismen – en dat, ten slotte, de inzet van deze instrumenten – de concrete prioriteitsbepaling – outputgericht is. Effectiviteit en efficiëntie houden aldus verband met het zorgvuldigheidsbeginsel en redelijkheidsbeginsel (proportionaliteit).

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. Ook de vraag of de consequenties van ingezette instrumenten of van de globale instrumentenmix evenredig verdeeld is over de verschillende doelgroepen, speelt hierin mee.

Billijkheid houdt aldus verband met volgende beginselen van behoorlijk bestuur:

- het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel (proportionaliteit);
- het gelijkheidsbeginsel;
- het onpartijdigheidsbeginsel en
- de hoorplicht.

## 4. Harmonisatie van instrumentarium

Het Instrumentendecreet regelt de geharmoniseerde procedures voor compenserende vergoedingen en koopplichten. Belangrijk hierbij is dat de rechtsgrond, de voorwaarden of toegangen tot deze instrumenten blijven geregeld in hun geëigende decreten.

### 4.1 Geharmoniseerde compenserende vergoedingen

Hieronder volgt een overzicht van de eigenaars- en de gebruikersvergoedingen die onder deze harmonisatie vervat zitten. Telkens werden ook de voorbeelden van de gebruiksbeperking opgenomen. Deze gebruiksbeperkingen moeten verder gaan dan de vereisten om de basismilieukwaliteit te halen. Als er geen gebruiksbeperking aan de orde is bijvoorbeeld bij de bestemmingswijziging van 'landbouw' naar 'overig groen', in het geval er geen gebiedsspecifieke bepalingen m.b.t. de gebruiksbeperking in het RUP zijn opgenomen, dan is er geen recht op een compenserende vergoeding.

Compenserende vergoedingen voor eigenaars			
Comenserende vergoeding	Decretaal geregeld	Doel	Voorbeelden van de gebruiksbeperking
De bestemmingswijzigingscompensatie (2° uit artikel 9 instrumentendecreet)	Decreet van 27 maart betreffende het grond- en pandenbeleid	Vergoeding voor de kapitaalschade als gevolg van een bestemmingswijziging van 'landbouw' naar 'natuur', 'bos' of 'overig groen' die een gebruiksbeperking oplegt. Het perceel waarvoor de kapitaalschade kan worden toegekend is in landbouwgebruik en moet geregistreerd zijn in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem.	bemestingsverbod (bij een bestemmingswijziging van 'landbouw' naar 'natuur' of 'bos'; verbod op uitbreiding van landbouwbedrijfsgebouwen (= mogelijke gebiedsspecifieke bepaling bij bestemmingswijziging van "landbouw" naar "overig groen")
De compensatie ingevolge beschermingsvoorschriften (3° uit artikel 9 instrumentendecreet)	Decreet van 27 maart betreffende het grond- en pandenbeleid	Vergoeding voor de kapitaalschade als gevolg van het opleggen van erfdienstbaarheden in agrarisch gebied die gebruiksbeperkingen opleggen op het vlak van economische aanwending van de grond	verbod op uitbreiding van landbouwbedrijfsgebouwen
De planschadevergoeding (1° uit artikel 9 instrumentendecreet)	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening	Vergoeding voor de kapitaalschade als gevolg van planologische beleidsbeslissingen die een gebruiksbeperking oplegt.	bouwverbod, verkavelingsverbod
De compenserende vergoeding voor de uitvoering van een natuurinrichtingsproject (5° uit artikel 9 instrumentendecreet)	Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu	Vergoeding voor de kapitaalschade als gevolg van de uitvoering van natuurinrichtingsmaatregelen die gebruiksbeperkingen tot gevolg hebben	Het niet kunnen betreden/optimaal bewerken van gronden in bepaalde periodes van het jaar, beperkte teeltkeuze
De vergoeding waterkeringen (7° uit artikel 9 instrumentendecreet)	Decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen	Vergoeding voor de kapitaalschade als gevolg van de uitvoering van waterkeringswerken die gebruiksbeperkingen tot gevolg hebben	Het niet kunnen betreden/optimaal bewerken van gronden in bepaalde periodes van het jaar, beperkte teeltkeuze voor onbebouwde erven of het niet meer kunnen uitbreiden van bebouwde erven
De vergoeding voor waardeverlies van gronden (8° uit artikel 9 instrumentendecreet)	Decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting	Vergoeding voor de kapitaalschade als gevolg van de uitvoering van inrichtingswerken uit kracht van wet of de vestiging van erfdienstbaarheden tot openbaar nut die gebruiksbeperkingen tot gevolg hebben.	Bemestingsverbod; het niet kunnen betreden/optimaal bewerken van gronden in bepaalde periodes van het jaar, beperkte teeltkeuze



Compenserende vergoeding	Decretaal geregeld	Doel	Voorbeelden van de gebruiksbeperking
Gebruikerscompensatie (4° uit artikel 9 instrumentendecreet)	Decreet van 27 maart 2009 houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden tot openbaar nut	Vergoeding voor de gebruikersschade op gronden in landbouwgebruik als gevolg van gebruiksbeperkingen veroorzaakt door een bestemmingswijziging of een erfdiensbaarheid tot openbaar nut	bemestingsverbod
De compenserende vergoeding voor de uitvoering van een natuurinrichtingsproject (5° uit artikel 9 instrumentendecreet)	Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu	Vergoeding voor de gebruikersschade als gevolg van gebruiksbeperkingen veroorzaakt door natuurinrichtingsmaatregelen (voorbeeld waterpeilverhoging)	Het niet kunnen betreden/optimaal bewerken van gronden in bepaalde periodes van het jaar, beperkte teeltkeuze
De vergoeding ingevolge actieve inschakeling in de waterbeheersing (6° uit artikel 9 instrumentendecreet)	Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid	Vergoeding voor de gebruikersschade als gevolg van gebruiksbeperkingen veroorzaakt door de inrichting als overstromingsgebied	Het niet kunnen betreden/optimaal bewerken van gronden in bepaalde periodes van het jaar, beperkte teeltkeuze
De vergoeding voor waardeverlies van gronden (8° uit artikel 9 instrumentendecreet)	Decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting	Vergoeding voor de gebruikersschade als gevolg van gebruiksbeperkingen veroorzaakt door inrichtingswerken uit kracht van wet of het vestigen van erfdiensbaarheden tot openbaar nut	bemestingsverbod; Het niet kunnen betreden/optimaal bewerken van gronden in bepaalde periodes van het jaar, beperkte teeltkeuze

### Aanleiding

Gelijktijdig met de goedkeuring van het Decreet Landinrichting, legde de Vlaamse regering de principes voor deze harmonisatie vast in een conceptnota.<sup>4</sup> Met deze nota werden de bevoegde ministers gelast om een ontwerp van regelgeving inzake procedure en wijzigingsbepalingen aan sectorale regelgevingen uit te werken. Het gaat daarbij dus om compenserende vergoedingen uitbetaald door de overheid om beperkende of nadelige gevolgen op het grondgebruik in de brede zin door beleidsbeslissingen en bindende maatregelen te vergoeden.

### Aanpak

In het omgevingsbeleid is de overheid vaak genoodzaakt bindende maatregelen in het algemeen belang op te leggen die gebruiksbeperkingen inhouden (bv. een bestemmingswijziging naar natuurgebied, een actieve inschakeling als overstromingsgebied). Hierbij geldt volgens de rechtspraak het principe van niet-vergoeding, omdat eigendom tot op zekere hoogte ook een sociale functie heeft.

Op het principe van niet-vergoeding zijn er volgens de rechtspraak vier uitzonderingen:

- 1° indien eigendomsbeperkingen zo zwaar zijn dat een de facto-onteigening ontstaat, dan heeft de burger recht op vergoeding;
- 2° indien een rechtmatig verleende niet-vervallen vergunning overeenkomstig de ruimtelijke bestemming, onuitvoerbaar wordt, dan heeft de burger recht op vergoeding;
- 3° op basis van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten kan de burger in uitzonderlijke gevallen een vergoeding vorderen voor de burgerlijke rechter;
- 4° de wet-, decreet- of ordonnantiegever kunnen ervoor kiezen toch in een vergoeding te voorzien. Het Instrumentendecreet situeert zich in deze vierde uitzondering.

De laatste decennia heeft het Vlaamse Gewest verschillende zogenaamde compenserende vergoedingen geïntroduceerd in diverse decreten en uitvoeringsbesluiten. Het bekendst is

<sup>4</sup> VR2013 2012 DOC1580/1

ongetwijfeld de planschadevergoeding in de ruimtelijke ordening (voor een bestemmingswijziging van bebouwbare zone naar niet-bebouwbare zone), die reeds tientallen jaren bestaat. De overige compenserende vergoedingen van recentere datum betreffen dikwijls, maar niet uitsluitend, de landbouwsector, die als belangrijke actor in de open ruimte bij uitstek met gebruiksbeperkingen en bijhorende grondwaardedalingen wordt geconfronteerd (bv. de kapitaalschadevergoeding bij ruimtelijke uitvoeringsplannen in het grond- en pandenbeleid). Het ontwerp van decreet stemt deze verschillende compenserende vergoedingen (een lijst vindt men in [artikel 9](#)) onderling af, zowel op het vlak van de (administratieve) procedure als op vlak van de berekening van de vergoeding, op basis van een uniform, transparant en billijk kader, zowel in hoofde van de begunstigde van de compenserende vergoeding als de overheid.

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 planschadevergoeding. De overschakeling van een gerechtelijke naar een administratieve afhandelingsprocedure maakt de verduidelijking van deze voorwaarden noodzakelijk ([paragraaf 6.5](#)).

#### Principes en scope harmonisatie

- Een administratieve procedure voor het verkrijgen van een compenserende vergoedingen wordt de norm: 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 harmonisering mag niet ten koste zijn van de eigenheid van de bestaande compenserende vergoedingen. Waar het kan, wordt continuïteit beoogd in de bestaande regelingen in de diverse decreten en wordt er derwijze geharmoniseerd dat een indeling in twee soorten vergoedingen ontstaat (de eigenaarsvergoeding en de gebruikersvergoeding).
- De Vlaamse Landmaatschappij zal instaan voor het globaal administratief beheer en de ontwikkeling van een e-vergoedingenloket en een vergoedingsdatabank. De landcommissies, die de rol van de kapitaalschadecommissies overnemen, zullen de aanvragen voor een compenserende vergoeding behandelen. De landcommissies nemen een ontwerpbeslissing over de vergoeding, waarna de burger geraadpleegd wordt over de vergoeding. Op basis van een eventueel bezwaar van de burger neemt de landcommissie een definitieve beslissing. In het geval van de planschadevergoeding echter, spelen de landcommissies louter een adviserende rol, en blijft de beslissing in handen van de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan heeft vastgesteld.
- Geschillen over compenserende vergoedingen komen terecht bij de landcommissie of, indien er jurisdictioneel opgetreden wordt, bij het Vredegerecht dan wel de Rechtbank van Eerste Aanleg.

De harmonisatie heeft betrekking op volgende vergoedingen ([artikel 9](#)):

1° de planschadevergoeding bedoeld in artikel 2.6.1, § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

2° de bestemmingswijzigingscompensatie bedoeld in boek 6, titel 2 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;

3° de compensatie ingevolge beschermingsvoorschriften bedoeld in boek 6, titel 3 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;

- 4° de gebruikerscompensatie bedoeld in het decreet van 27 maart 2009 houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden tot openbaar nut;
- 5° de compenserende vergoeding voor de uitvoering een natuurinrichtingsproject bedoeld in artikel 47 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- 6° de vergoeding ingevolge actieve inschakeling in de waterbeheersing bedoeld in artikel 17, § 2 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid;
- 7° de vergoeding bedoeld in artikel 8 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen;
- 8° de vergoeding voor waardeverlies van gronden bedoeld in artikel 2.1.4 van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting;
- 9° eventuele andere vergoedingen ingevoerd door de Vlaamse Regering, die door de Vlaamse Regering onder de werking van dit decreet worden gebracht.

Andere compenserende vergoedingen werden niet opgenomen omdat ze zeer weinig tot geen relevantie voor dit ontwerp van decreet hebben.

Overeenkomstig de conceptnota <sup>5</sup> van de Vlaamse Regering wordt ook de planschadevergoeding geïntegreerd in het Instrumentendecreet doch zonder de eigenheid ervan te miskennen. De planschadevergoeding is in haar huidige vorm immers in vele opzichten een buitenbeentje ten opzichte van de overige compenserende vergoedingen. Enkele belangrijke verschilpunten:

- de planschadevergoeding situeert zich in de sfeer van bouwen en verkavelen en het gaat bijgevolg doorgaans om veel grotere bedragen;
- zij compenseert het verlies van een potentieel i.p.v. een actueel gebruik van het goed;
- het is momenteel de enige compenserende vergoeding die bij de burgerlijke rechter moet worden gevorderd;
- de voorwaarden en uitzonderingen geven aanleiding tot een ruime beoordelingsruimte en bijgevolg ook betwistingen (en rechtspraak);
- het recht op vergoeding ontstaat op een andere wijze (niet enkel een overdracht ten bezwarende titel maar ook een weigering van een omgevingsvergunning komt in aanmerking);
- bij de berekening wordt uitgegaan van een geactualiseerde verwervingswaarde in plaats van de venale waarde, vóór de bestemmingswijziging).

In het ontwerp van decreet wordt ervoor gekozen de planschadevergoeding zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de overige compenserende vergoedingen.

#### Definitie compenserende vergoeding

Een compenserende vergoeding ([artikel 8, 1°](#)) is een éénmalige vergoeding die de overheid uitbetaalt om de kapitaalschade in hoofde van de eigenaar en inkomstenverlies in hoofde van de gebruiker door gebruiksbeperkingen ([artikel 3, 5°](#)) ten gevolge van de door het decreet vermelde verplichtende maatregelen in het algemeen belang te vergoeden. Deze maatregelen zijn: planologische beslissingen (bv. een bestemmingswijziging naar natuurgebied), andere beschermingsmaatregelen (die verder gaan dan de basis milieu- en natuurkwaliteit, bv. een verbod op gebruik van bestrijdingsmiddelen), inrichtings- en beheersmaatregelen (bv. een waterpeilwijziging), en eventueel ook nog andere gebruiksbeperkingen (bv. door een publieke erfdiensbaarheid i.v.m. wandelwegen).

---

<sup>5</sup> VR 2013 2012 DOC.1580/1

Compenserende vergoedingen zijn bedoeld om de voor de burger nadelige gevolgen van het beleid te vergoeden en daardoor tevens het draagvlak voor de verwezenlijking van het beleid te bevorderen.

De bindende maatregelen in het algemeen belang vallen uiteen in beschermingsmaatregelen en andere gebruiksbeperkingen. De definitie van het begrip beschermingsmaatregel ([artikel 3, 3°](#)) is van belang voor de voorwaarden waaronder men gerechtigd is op een compenserende vergoeding. Bij beschermingsmaatregelen wordt (behoudens bij de planschadevergoeding) omdat deze geen fysieke ingrepen op de grond tot gevolg hebben (bv. een bouwverbod in een ruimtelijk uitvoeringsplan), vereist dat een overdracht ten bezwarende titel of een inbreng in een vennootschap plaatsvindt (zo niet is er immers geen effectief gerealiseerde waardevermindering). Deze vereiste geldt niet bij andere gebruiksbeperkingen, omdat deze fysieke ingrepen op de grond inhouden (bv. de aanleg van een wandelpad bij een landinrichtingsproject). De Vlaamse Regering kan nader bepalen welke maatregelen als beschermingsmaatregelen worden aangemerkt ([artikel 16](#)).

Compenserende vergoedingen zijn eenmalige vergoedingen en worden aldus onderscheiden van jaarlijkse vergoedingen voor geleverde prestaties, zoals bij de dienstenvergoedingen in het Decreet Landinrichting. De eenmaligheid belet overigens niet dat de compenserende vergoedingen in tranches kunnen worden uitbetaald. Tevens dienen zij te worden onderscheiden van de financiële regelingen in toepassing van maatregelen zoals de koopplicht (gedwongen aankoop), de vrijwillige herverkaveling, de herverkaveling uit kracht van wet al dan niet met planologische ruil, de perceelruil en de vergoedingen bij lokale grondenbanken, de vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsstopzetting en bedrijfsreconversie. Compenserende vergoedingen kunnen dezelfde doelstelling hebben als dit soort maatregelen, maar zonder dat de eigendom- en gebruiksrechten worden overgedragen. Compenserende vergoedingen dienen tevens te worden onderscheiden van vergoedingen voor vrijwillig geleverde beheerprestaties, zoals bij beheerovereenkomsten of subsidies voor natuurbeheer het geval is, of van vergoedingen voor gebruiksbeperkingen die niet verder gaan dan de basis milieu- en natuurkwaliteit.

#### Eigenaarsvergoeding en gebruikersvergoeding

Het Instrumentendecreet herleidt de bestaande compenserende vergoedingen tot een eigenaarsvergoeding (voor kapitaalverlies) en een gebruikersvergoeding (voor inkomstenverlies).

Beide compenserende vergoedingen kunnen gecombineerd worden ([artikel 21, tweede lid](#)), dus als de eigenaar ook de gebruiker is van het goed, zal deze zowel de eigenaarsvergoeding als de gebruikersvergoeding ontvangen.

De eigenaarsvergoeding ([artikel 15, §1](#)) is bedoeld voor het kapitaalverlies in hoofde van de zakelijk gerechtigden (een gedefinieerde term in [artikel 8, 10°](#)). De eigenaarsvergoeding ([artikel 15, §1](#)) is bedoeld voor het kapitaalverlies in hoofde van de zakelijk gerechtigden (een gedefinieerde term in [artikel 8, 4°](#)).

De planschadevergoeding wordt ondergebracht bij de eigenaarsvergoeding, in plaats van deze als een aparte categorie naast de eigenaarsvergoeding en de gebruikersvergoeding te aanzien, maar behoudt binnen de eigenaarsvergoeding wel zijn eigenheid voor wat betreft de ontstaansfeiten.

Bij een gebruiksbeperking die fysieke ingrepen op de grond tot gevolg heeft (bv. de aanleg van een wandelpad bij een landinrichtingsproject) volstaat het om recht te kunnen hebben

op de eigenaarsvergoeding dat de gebruiksbeperking effectief ingaat op het betrokken perceel (vanaf dan is er immers een effectief gerealiseerde waardevermindering).

Bij een gebruiksbeperking die geen fysieke ingrepen op de grond tot gevolg heeft, wordt een onderscheid gemaakt naargelang het gaat om kapitaalschade die al dan niet de catalogeren valt als planschade. Bij kapitaalschade die niet valt onder de planschade (bv. door een wijziging van agrarisch gebied naar natuurgebied in een ruimtelijk uitvoeringsplan gelden strengere bemestingsnormen) wordt vereist dat een overdracht ten bezwarende titel of een inbreng in een vennootschap plaatsvindt (zo niet is er immers geen effectief gerealiseerde waardevermindering). Dit is in lijn met de bestaande kapitaalschadevergoeding in het grond- en pandenbeleid. Bij kapitaalschade die valt onder de planschade (bv. door een bouwverbod in een ruimtelijk uitvoeringsplan) ontstaat het recht op een eigenaarsvergoeding eveneens bij een weigering van een omgevingsvergunning om te bouwen in de zin van artikel 4.2.1, 1° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, of van een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden, of bij een weigering van een stedenbouwkundig attest. Dit is in lijn met de huidige regeling in verband met het ontstaan van het recht op een planschadevergoeding in de ruimtelijke ordening.

De gebruikersvergoeding ([artikel 18 §1](#)) is bedoeld voor het inkomstenverlies in hoofde van de gebruikers (een gedefinieerde term in [artikel 8, 5°](#)). De gebruikersvergoeding ([artikel 18, §1](#)) is bedoeld voor het inkomstenverlies in hoofde van de gebruikers (een gedefinieerde term in [artikel 8, 2°](#)).

Het recht erop ontstaat wanneer de gebruiksbeperking effectief ingaat op het betrokken perceel (vanaf dan, bv. het ingaan van de nulbemesting, is er immers een effectief gerealiseerd inkomstenverlies in hoofde van de gebruiker).

### Landcommissies

De regie van de procedure is grotendeels toegewezen aan de landcommissies omwille van hun onafhankelijke rol en hun expertise opgebouwd bij de uitvoering van de opdrachten uit het Decreet Landinrichting.

### *Onafhankelijke rol van de Landcommissies*

Deze Landcommissies hebben hun bevoegdheid op basis van het Decreet en Besluit Landinrichting. Er zijn 5 provinciale Landcommissies. Een landcommissie is samengesteld uit volgende leden: voorzitter op voordracht door de Minister bevoegd voor de landinrichting en het natuurbehoud, de Vlaamse Landmaatschappij als secretariaat, Departement Landbouw en Visserij, Departement Omgeving (ruimtelijke ordening), afdeling vastgoedtransacties, Agentschap Natuur en Bos, Departement Mobiliteit en Openbare Werken. De samenstelling van deze landcommissies is aldus multidisciplinair en de inzichten van de verschillende leden vullen elkaar aan.

De landcommissies hebben rechtspersoonlijkheid. De voorzitter is dezelfde persoon en bewaakt de uniforme behandeling van de dossiers. Alle leden hebben stemrecht met uitzondering van de secretaris. De landcommissies vervullen de decretale taken (Decreet Landinrichting) in het kader van de volgende instrumenten: herverkaveling uit kracht van wet; herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil, de vergoeding voor waardeverlies van gronden zowel voor eigenaars als gebruikers, de vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsstopzetting en bedrijfsreconversie. Deze instrumenten worden ingezet zowel in de open ruimte (spoor 1) als in de meer (rand) stedelijke gebieden (spoor 2). Zo wordt bijvoorbeeld het instrument herverkaveling met planologische ruil ook ingezet in woon- en industriegebieden. De landcommissies zetten de instrumenten dus niet alleen in ter uitvoering van landinrichtingsprojecten maar evenzeer voor de uitvoering van

allerhande projecten, plannen en programma's in verschillende omgevingen (landelijk en stedelijk). De waardebepaling van onroerende goederen vormt binnen de inzet van de verschillende van de landcommissies één onderdeel en kan niet los gezien worden van de andere onderdelen zoals de berekening van vergoedingen voor eigenaars en gebruikers, het herverkavelen van gronden,...

Het secretariaat doet het voorbereidend werk voor de landcommissie. Hiervoor werkt de VLM nauw samen met de afdeling vastgoedtransacties voor gegevensuitwisseling. VLM heeft een aantal netwerken (zowel externe als interne) opgericht die zich buigen over de methodieken. VLM investeert ook in de vorming van haar medewerkers en doet dit samen met de afdeling vastgoedtransacties.

#### *Expertise vanuit de huidige decretale opdrachten van de landcommissies*

De landcommissies vervullen de opdrachten die door het decreet aan hen zijn opgedragen in het kader van de volgende instrumenten (artikel 2.2.1. uit het Decreet Landinrichting):

- De herverkaveling uit kracht van wet (inclusief de gebruikswaarde)
- De herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil
- De vergoeding voor waardeverlies van gronden
- De vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsstopzetting, bedrijfsreconversie

Het betreft de volgende opdrachten:

- m.b.t. de herverkaveling uit kracht van wet:
  - o De landcommissie omschrijft het blok en maakt de lijst van de vroegere percelen en de lijst van de rechthebbenden op;
  - o De landcommissie gaat zo nodig over tot afpaling van de bloksgrens;
  - o De landcommissie raadpleegt de rechthebbenden over de omschrijving van het blok;
  - o De landcommissie bepaalt de toestand vóór herverkaveling, namelijk de inbreng. De landcommissie bepaalt hiervoor de ruilwaarde (voor de eigenaar) en de gebruikswaarde (voor de gebruiker) van de onroerende goederen;
  - o De landcommissie raadpleegt de rechthebbenden over de inbreng;
  - o De landcommissie bepaalt de toestand na herverkaveling, namelijk de toedeling. De landcommissie bepaalt hiervoor de ruilwaarde (voor de eigenaar) en de gebruikswaarde (voor de gebruiker) van de onroerende goederen;
  - o De landcommissie raadpleegt de rechthebbenden over de toedeling;
  - o De landcommissie bepaalt de financiële regeling. De landcommissie bepaalt hiervoor de financiële compensatie als verschil in ruilwaarde (voor de eigenaar) en de gebruikersvergoeding als verschil in gebruikswaarde (voor de gebruiker);
  - o De landcommissie raadpleegt de rechthebbenden over de financiële regeling;
  - o De landcommissie maakt het plan op van aangepaste, nieuwe en af te schaffen wegen en waterlopen met bijhorende kunstwerken;
  - o De landcommissie gaat over tot de afpaling van de nieuwe percelen;
  - o De landcommissie belast de instrumenterende ambtenaar met de opmaak van de herverkavelingsakte en het verlijden ervan.
- m.b.t. de gebruikswaarde:
  - o De landcommissie omschrijft het blok en maakt de lijst van de vroegere percelen en de lijst van de rechthebbenden op;
  - o De landcommissie gaat zo nodig over tot afpaling van de bloksgrens;
  - o De landcommissie raadpleegt de rechthebbenden over de omschrijving van het blok;

- De landcommissie maakt het gebruiksruilplan op waarop de nieuwe kavels zijn aangeduid;
- De landcommissie berekent de jaarlijkse vergoeding voor die aan of door de gebruiker verschuldigd is als de totale oppervlakte van de kavels die hem toebedeeld zijn, kleiner of groter is dan de totale oppervlakte van zijn vroegere kavels;
- De landcommissie raadpleegt de rechthebbenden over het gebruiksruilplan en de jaarlijkse vergoeding;
- De landcommissie belast de instrumenterende ambtenaar met de opmaak van de akte van gebruiksruil en het verlijden ervan.
- m.b.t. de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil:
  - De landcommissie omschrijft het blok en maakt de lijst van de vroegere percelen en de lijst van de rechthebbenden op;
  - De landcommissie gaat zo nodig over tot afpaling van de blokgrens;
  - De landcommissie maakt het grondruilplan op. Het grondruilplan bestaat uit de inbreng, de toedeling en de financiële regeling (zie bij herverkaveling uit kracht van wet);
  - De landcommissie raadpleegt de rechthebbenden over het grondruilplan;
  - De landcommissie gaat over tot de afpaling van de nieuwe percelen;
  - De landcommissie belast de instrumenterende ambtenaar met de opmaak van de herverkavelingsakte en het verlijden ervan.
- m.b.t. de vergoeding voor waardeverlies van gronden (= compenserende vergoeding):
  - De landcommissie kent een vergoeding aan eigenaars en gebruikers toe als:
    - De uitvoering van een inrichtingswerk uit kracht van wet een daling veroorzaakt van de venale waarde (voor de eigenaar) of de gebruikswaarde (voor de gebruiker) van de onroerende goederen;
    - De vestiging van erfdienstbaarheden tot openbaar nut een daling veroorzaakt van de venale waarde (voor de eigenaar) of de gebruikswaarde (voor de gebruiker) van de onroerende goeden.
  - Via Besluit Landinrichting, de landcommissie raadpleegt de rechthebbenden over de vergoeding voor waardeverlies van gronden;
  - Via Besluit Landinrichting, de landcommissie betaalt de vergoeding uit (en vordert terug bij de initiatiefnemer).
- m.b.t. de vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsstopzetting, bedrijfsreconversie:
  - De landcommissie stelt vast of het bedrijf of het landbouwbedrijf voldoet aan de voorwaarden;
  - De landcommissie bepaalt in overleg met de initiatiefnemer welke onderdelen van het bedrijf die te koop aangeboden worden in aanmerking komen voor verwerving;
  - De landcommissie bepaalt de (eventuele) verkoopprijs en de vergoeding voor de vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsstopzetting, bedrijfsreconversie.
  - Via Besluit Landinrichting, de landcommissie betaalt de vergoeding uit (en vordert terug bij de initiatiefnemer).

*De nieuwe decretale opdrachten van de landcommissies via het Instrumentendecreet*

De landcommissies zullen de nieuwe opdrachten vervullen die door het Instrumentendecreet aan hen zullen worden opgedragen in het kader van de compenserende vergoedingen (het gaat om de compenserende vergoedingen opgenomen in artikel 9 van het Instrumentendecreet).

Het betreft de volgende opdrachten:

- De landcommissie stelt op vraag van de initiatiefnemer een schaderamingsrapport op. Het schaderamingsrapport bevat ten minste een berekening van de mogelijke compenserende vergoedingen op het niveau van het project, plan of programma;
- De landcommissie stelt een schaderapport op naar aanleiding van een of meer aanvragen. Het schaderapport bevat ten minste een beoordeling of de aanvrager voldoet aan de voorwaarden om recht te hebben op een compenserende vergoeding, en in het positieve geval de berekening van de compenserende vergoeding;
- De landcommissie is belast met de vereffening van de bedragen die verbonden zijn aan de beslissing over de toekenning van een compenserende vergoeding, (en de initiatiefnemer is gehouden die bedragen terug te betalen aan de landcommissie);
- Met uitzondering van de planschadevergoeding (de landcommissie heeft enkel een adviserende rol bij de planschadevergoeding):
  - o de landcommissie neemt een ontwerpbeslissing over de compenserende vergoeding, na raadpleging van de initiatiefnemer;
  - o De landcommissie raadpleegt de rechthebbenden over de compenserende vergoeding;
  - o De landcommissie neemt een definitieve beslissing over de compenserende vergoeding.

Als blijkt dat bepaalde expertises (deskundigheid vanuit bepaalde beleidsdomeinen) bij de landcommissies ontbreken kan de Vlaamse Regering maximaal 3 leden toevoegen aan deze landcommissies.

#### Samenloopregels

Het ontwerp van decreet bevat een aantal samenloopregels ([artikel 21](#)) die er o.m. moeten voor zorgen dat dubbele vergoedingen worden vermeden.

## **4.2 Geharmoniseerde koopplichten**

### Aanpak

De harmonisatie van verschillende sectorale koopplichten beoogt zowel op inhoudelijk en procedureel vlak een afstemming onderling als een afstemming met de compenserende vergoedingen ([titel 2](#)). Dit teneinde een uniform, transparant en billijk kader te bekomen zowel in hoofde van de aanvrager van een koopplicht als de tot aankoop verplichte overheid.

Net zoals bij de compenserende vergoedingen blijven de rechtsgrond, de voorwaarden of toegangen tot de koopplichten geregeld in hun geëigende decreten.

Hieronder volgt een overzicht van de koopplichten die onder deze harmonisatie vervat zitten.



Koopplichten	Decretaal geregeld	Voorwaarden	Bijkomende voorwaarden
De koopplicht natuur (2° uit artikel 24 instrumentendecreet)	Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu	Onroerend goed is aangeduid als GEN of GENO of is opgenomen in een vastgesteld managementplan Natura 2000.	Waardevermindering is ernstig of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering komt ernstig in het gedrang.
De koopplicht integraal waterbeleid (3° uit artikel 24 instrumentendecreet)	Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid	Onroerend goed ligt binnen de afbakening van een oeverzone of overstromingsgebied.	Waardevermindering is ernstig of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering komt ernstig in het gedrang.
De koopplicht ruimtelijke ordening - bestemmingswijziging (4° uit artikel 24 instrumentendecreet)	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening	Onroerend goed is opgenomen in één of meer al dan niet opeenvolgende ruimtelijke uitvoeringsplannen.	Waardevermindering is ernstig of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering komt
De koopplicht ruimtelijke ordening - planschade (5° uit artikel 24 instrumentendecreet)	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening	Onroerend goed is gelegen in een verkaveling en in een definitief ruimtelijk uitvoeringsplan met bouwverbod.	Het perceel is het enige onroerend goed waarvan de betrokkene eigenaar is.
De koopplicht ruimtelijke ordening - stabilisatiewerken (6° uit artikel 24 instrumentendecreet)	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening	In laatste administratieve aanleg wordt een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor stabiliteitswerken aan constructies.	
De koopplicht waterkeringen (1° uit artikel 24 instrumentendecreet)	Decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen	Onroerend goed is gelegen in een gebied waar bijkomende grondinnames voor de waterkeringswerken noodzakelijk zijn.	
De koopplicht landinrichting (7° uit artikel 24 instrumentendecreet)	Decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting	Onroerend goed is gelegen in een gebied waarvoor de vaststelling van de inzet van het instrument koopplicht binnen een landinrichtingsplan of inrichtingsnota is gebeurd.	Waardevermindering is ernstig of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering komt ernstig in het gedrang.

Het voornaamste verschil met de compenserende vergoedingen, hoewel vertrekkende van gelijkaardige uitgangspunten en doelstellingen, is dat bij de koopplicht de eigendomsrechten worden overgedragen naar de overheid.

### Principes en scope harmonisatie

- De Vlaamse Grondenbank zal instaan voor het globaal administratief beheer en de ontwikkeling van een koopplichtenloket. De tot aankoop verplichte entiteit is in principe de initiatiefnemer. De Vlaamse Grondenbank kan van de Vlaamse Regering wel de opdracht krijgen om bepaalde koopplichten hetzij in eigen naam en voor eigen rekening hetzij in naam en voor rekening van de tot aankoop verplichte entiteit uit te oefenen. Alle koopplichten, met uitzondering van de koopplicht planschade, zullen worden vervuld overeenkomstig dezelfde administratieve procedure.
- De weg naar de (burgerlijke) rechter wordt gezien als laatste redmiddel voor de burger. Geschillen over de koopplichten komen terecht bij de op basis van de ligging van het goed en van het bedrag bevoegde burgerlijke rechter (vrederechter of rechtbank van eerste aanleg).
- De harmonisering mag niet ten koste zijn van de eigenheid van de bestaande koopplichten. Daarom blijven de sectorale voorwaarden (en de daaraan gegeven invulling) voor de toepassing van de koopplichten bestaan. De meeste koopplichten bevatten evenwel voorwaarden die betrekking hebben op een waardevermindering van het goed en het in het gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering. De concrete invulling van deze laatste voorwaarden en het berekenen van de aankoopprijs wordt geharmoniseerd.

De harmonisatie heeft betrekking op de volgende koopplichten ([artikel 24](#)):

1° de koopplicht, vermeld in de artikelen 6 en 9 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen;

- 2° de koopplicht, vermeld in artikel 42 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
- 3° de koopplicht, vermeld in artikel 17, §1 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid;
- 4° de koopplicht, vermeld in artikel 2.4.10. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- 5° de koopplicht, vermeld in artikel 2.6.2., §4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- 6° de koopplicht, vermeld in artikel 4.4.2. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening;
- 7° de koopplicht, vermeld in deel 2, titel 1, hoofdstuk 4, afdeling 3 van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting;

Bepaalde koopplichten werden niet opgenomen omdat ze hun relevantie voor dit ontwerp van decreet hebben verloren. Dit is het geval voor:

- De moerasdroogleggingswet van 1807 omdat deze mogelijkheid van gedwongen aankoop bij gedeeltelijke onteigening werd overgenomen in het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017;
- De koopplicht opgenomen in het Kustduinendecreet van 1994, omdat deze uitdovend is;
- De koopplicht opgenomen in het Landschapszorgdecreet van 16 april 1996 omdat deze niet meer werd voorzien in het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 , zodat deze uitdovend is.

De bovenvermelde lijst met koopplichten is niet-exhaustief. Andere koopplichten kunnen door de Vlaamse Regering onder de werking van dit decreet worden gebracht.

Net zoals wordt bepaald voor de compenserende vergoedingen ([titel 2](#)), worden de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest uitgesloten om een beroep te doen op de koopplichten. Voor deze besturen bestaat wel de mogelijkheid om, indien aan de voorwaarden van een toepasselijke koopplicht is voldaan, in aanmerking te komen voor een grondenruil door middel van de Vlaamse Grondenbank.

#### Administratieve procedure

Voor het administratief beheer en de procedure wordt, net zoals bij de compenserende vergoedingen ([titel 2](#)) rekening gehouden met het proceseconomische (zo weinig mogelijk nieuwe instanties oprichten, en instanties bevoegd maken om zich te buigen over hetzelfde geval), de billijkheid voor de aanvrager (d.i. minstens een bezwaarmogelijkheid die eerlijk wordt behandeld) en de haalbaarheid (voor de overheid om tijdig weloverwogen beslissingen te nemen). Het systeem is in ruime mate gebaseerd op de procedure voor de aanvraag van de compenserende vergoedingen.

#### Voorwaarden

De voorwaarden worden geharmoniseerd in die zin dat de invulling van bepaalde van de reeds bestaande voorwaarden over alle sectorale wetgevingen heen wordt geharmoniseerd, zonder in de diverse decreten de specifieke voorwaarden (bv. ligging in overstromingsgebied) af te schaffen. Deze gemeenschappelijke invulling heeft betrekking op een waardevermindering van het goed en het in gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ([artikel 29](#)). Voor de koopplicht planschade is dit niet relevant.

Voor de toepassing van deze voorwaarden is het noodzakelijk dat er een causaal verband is tussen de gebruiksbeperking en de waardevermindering van het onroerend en de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering.

Voor de voorwaarde van de ernstige waardevermindering van het onroerend goed wordt afgestemd met de compenserende vergoedingen ([titel 2](#)) en is een daling van minstens 50% in eigenaarswaarde redelijk. De afstemming van de daling in eigenaarswaarde is vooral gericht op de bepalingen van de compenserende vergoedingen m.b.t. de eigenaarswaarde en de bepaling dat in voorkomend geval het bedrag van de laatste eigenaarsvergoeding wordt verminderd zodat de som van alle compenserende vergoedingen voor het goed 80 % niet zou overschrijden van de venale waarde van het goed bij de laatste aanvraag. Deze bepaling wijst er op dat waardeverminderingen boven 80 % sowieso niet in aanmerking komen voor een eigenaarsvergoeding, maar die 80 % is wel een gecumuleerd percentage dat de waardeverminderingen in het verleden meeneemt. 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.

In de voorwaarde van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering die ernstig in het gedrang komt als er een betekenisvolle invloed is op de bedrijfsresultaten van het bedrijf, wordt de causaliteit verduidelijkt, namelijk dat door de gebruiksbeperking het onroerend goed niet meer (of niet meer volledig) kan worden gebruikt voor de bestaande, toegelaten bedrijfsvoering. Bovendien wordt er van uitgegaan dat de bedrijfsvoering voorheen (dus vóór de inwerkingtreding van de gebruiksbeperking) wettig en leefbaar was.

Het beoordelingscriterium van de leefbaarheid van de bedrijfsvoering en het meten van de betekenisvolle invloed worden door de Vlaamse Regering bepaald bij uitvoeringsbesluit.

De bijkomende specifieke voorwaarden die geen betrekking hebben op deze criteria in andere decreten blijven bestaan.

### Berekening

Voor alle koopplichten met uitzondering van de koopplicht planschade (terugbetaling geactualiseerde prijs) wordt de berekening gedaan op basis van de vergoedingsregels die gelden voor onteigening ten algemene nutte. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de waardevermindering die voortvloeit uit de gebruiksbeperking en worden de andere uitbetaalde eigenaarsvergoedingen in mindering gebracht ([artikel 31](#)). Deze berekeningswijze is afgestemd op de bestaande koopplichten en andere instrumenten voor verwerving en grondmobiliteit, zoals bijvoorbeeld vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsstopzetting en bedrijfsreconversie uit het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting.

## 5. Innovaties in het instrumentarium

### **5.1. Convenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies**

Op vandaag worden er in de agrarische gebieden talrijke niet-agrarische activiteiten uitgeoefend. Zo was dit thema het voorwerp van het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO) en werd het nadien ook verder opgenomen binnen Ruimte Vlaanderen (thans departement Omgeving). In de regio Roeselare-Tielt werd dit thema bestudeerd (WVI), maar ook in 18 plattelandsgemeenten verspreid over heel Vlaanderen (in opdracht van het IPO). Vanuit de BRV-gebiedswerking (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen) kwam in het Meetjesland deze problematiek aan bod. Telkens komen dezelfde bevindingen naar boven. De economische activiteiten in deze gebouwen in agrarisch gebied en parkgebied komen niet overeen met de zonevreemde functiewijzigingen die vergunbaar zijn in deze gebieden. Het gaat dan bijvoorbeeld concreet om kleinschalige activiteiten van handel, transport, bouw, elektriciteit, ... .

Het gaat daarbij dus vaak om activiteiten die niet in aanmerking komen voor vergunning omdat zij niet compatibel zijn met het toepasselijke bestemmingsvoorschrift. Ook de afwijkingsregeling vervat in het Besluit zonevreemde functiewijzigingen biedt in veel gevallen geen oplossing. Door gebiedsgericht bepaalde ruimere mogelijkheden inzake functiewijzigingen in het leven te roepen, ontstaat er een opportuniteit om niet benutte, bestaande en niet-verkrotte gebouwen in agrarisch gebied en parkgebied een kleinschalige en ruimtelijk aanvaardbare invulling te geven.

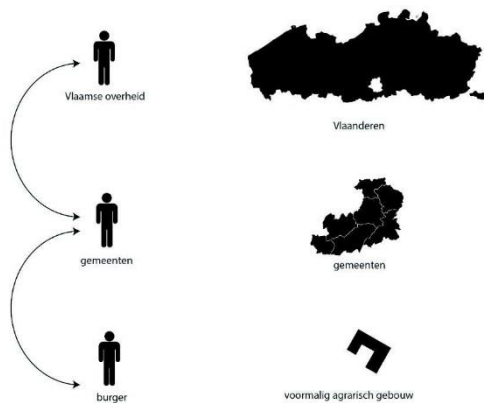
Los van het feit dat sommige van deze activiteiten niet in aanmerking komen voor vergunning, is het op vandaag een realiteit dat een aanzienlijk deel ervan door de bevoegde overheden gedoogd wordt. Mocht dit gedogen vanuit beleidsmatig oogpunt zondermeer afgekeurd worden, dan zou het inzetten op handhaving de enige denkbare reactie zijn. Vanuit ruimtelijk perspectief blijkt een draagvlak te zijn om minstens een deel van die activiteiten op een juridisch verankerde wijze toe te laten.

De oplossing voor die niet-agrarische activiteiten die ruimtelijk aanvaardbaar zijn, wordt gezocht buiten het bestaande instrumentarium van de ruimtelijke ordening: het systeem van 'convenant- en contractbenadering' dat veeleer aanleunt bij een klassiek individueel contract, in de plaats van de klassieke vergunningverlening.

Het systeem omvat in feite twee instrumenten: het convenant en het contract. Beide instrumenten werden in dezelfde context uitvoerig onderzocht in opdracht van Ruimte Vlaanderen<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> "Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalig agrarische gebouwen' (Eubelius, 29 april 2014);  
"Onderzoek naar het instrument 'convenant' voor niet- agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen" (Atelier Romain, ILVO en LDR advocaten, september 2016);



Steeds is de focus: kleinschalige en niet-agrarische activiteiten binnen bestaande volumes van gebouwen gelegen in een agrarische bestemming of parkgebied, waarin geheel of gedeeltelijk geen agrarische activiteiten meer plaatsvinden met de hiernavolgende doelstellingen voor ogen.

#### Algemene doelstellingen

De algemene doelstellingen – en dus ook belangrijke *incentives* - van het instrument zijn vierledig.

#### *Gebiedsgericht maatwerk*

Ten eerste heeft het instrument tot doel om gebiedsgericht maatwerk te leveren waarbij een selectie van ruimtelijk wenselijke functiewijzigingen tijdelijk mogelijk worden in het agrarisch gebied en parkgebied. Doordat lokale overheden gebiedsgericht een gezamenlijk toetsingskader kunnen opstellen in samenwerking met de Vlaamse overheid, leent het instrument zich tot het versterken van de streekidentiteit.

#### *Alle functiewijzigingen*

De brede scope van het toepassingsgebied zorgt daarbij voor een belangrijke meerwaarde. Alle functiewijzigingen zijn in principe mogelijk, zij het binnen de randvoorwaarden van het toetsingskader, dat wordt onderhandeld met de Vlaamse overheid.

#### *Ruimtelijk Rendement*

Ten derde heeft het instrument tot doel om het ruimtelijk rendement te verbeteren. Via de contractbenadering kunnen leegstaande gebouwen in het agrarisch gebied en parkgebied ingezet worden om ruimtelijk wenselijke activiteiten te herbergen, dit leidt tot een efficiëntere benutting van het bestaande bebouwingspatrimonium. Het verhogen van het ruimtelijke rendement leidt tot een afname van de vraag tot aansnijden van bijkomende open ruimte.

#### *Ruimtelijke kwaliteit*

Ten vierde heeft het instrument tot doel om de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied te verhogen. Nieuwe functies in de bestaande gebouwen gaan leegstand en verkrotting tegen en zorgen ervoor dat het bestaande gebouwenpatrimonium wordt gevaloriseerd. Daarnaast worden bepaalde tegenprestaties onderhandeld en afgedwongen van degene die een tijdelijke functiewijziging geniet. Deze tegenprestaties zijn bij voorbaat in natura op de site (bv sloop, ontharding,...) maar kunnen ook door middel van een financiële bijdrage die via een specifiek fonds kan bijdragen tot het verhogen van de ruimtelijke

kwaliteit binnen de gebiedsgerichte afbakening. Uiteraard wordt hierbij gewaakt over zone-eigen functies die in deze bestemming principieel thuishoren.

#### *Levenskrachtig landelijk gebied*

Ten vijfde heeft het instrument tot doel de streekidentiteit en de levenskracht van het landelijk gebied te versterken. Zelfstandige activiteiten (ICT, consultants, architecten, ...) en voorzieningen (zorg, educatie, recreatie,..) ter hoogte van kernen, bedrijventerreinen en in vrijstaande hoeves creëren kansen voor het behouden en verder uitbouwen van een levenskrachtig landelijk gebied nabij de stad.

Het convenant heeft de vorm van een overeenkomst naar burgerlijk recht, gesloten tussen het Vlaams Gewest enerzijds en een gemeente anderzijds. Door het sluiten van deze overeenkomst wordt het de betrokken gemeente mogelijk om, op basis van het Instrumentendecreet, activiteitencontracten te sluiten met particulieren.

In grote lijnen zal het convenant uiteenvallen in twee delen. Een eerste deel bestaat uit een set aan ruimtelijke randvoorwaarden waaronder de betrokken gemeente activiteitencontracten mag afsluiten (het convenant als toetsingskader). Het tweede deel van het convenant bestaat uit verbintenissen in hoofde van beide partijen en een aantal meer procedurele bepalingen om de goede (door)werking van het convenant te verzekeren (het convenant als beleidsovereenkomst). Waar het convenant als loutere beleidsovereenkomst een identieke invulling kan krijgen doorheen diverse convenanten, zal het convenant als toetsingskader steeds toegespitst zijn op (desgevallend een deel van) het grondgebied van de betrokken gemeente.

Ruimer bekeken, beoogt het instrument 'convenant- en contractbenadering' (convenanten en activiteitencontracten) de volgende doelstellingen in te lossen:

- Het voorzien in ruimere mogelijkheid tot functiewijzigingen in agrarisch gebied en parkgebied;
- Deze functiewijzigingen tijdelijk toe te staan;
- Van degene die van de tijdelijke functiewijziging geniet bepaalde tegenprestaties te vragen en
- Gebiedsgericht maatwerk te realiseren: belangrijk is de vaststelling dat deze niet gerealiseerd kan worden met een wijziging van het Besluit Zonevremde functiewijzigingen<sup>7</sup>. Bij het instrument 'contractbenadering' is dit net wel mogelijk doordat het convenant voor het ene gebied functiewijzigingen anders zal inkluden dan het convenant voor een ander gebied. Een wijziging van het Besluit Zonevremde Functiewijzigingen zal daarentegen een uniforme regeling in het leven roepen voor heel het Vlaams Gewest. Het is dan ook die specifieke doelstelling die de contractbenadering zal onderbouwen in situaties waarbij een schending van het gelijkheidsbeginsel wordt aangevoerd in de verhouding tot het bestaande systeem.

Het gaat dus om een nieuwe afwijkingsregeling die een verruimde mogelijkheid tot zonevremde functiewijzigingen voorziet, naast de bestaande mogelijkheden op grond van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst

---

<sup>7</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevremde functiewijzigingen, BS 24 augustus 2009, zoals laatst gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015, BS 19 november 2015.

van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen. Meergezinswonen is daarbij een verbreding van een functiewijziging die reeds toegelaten is van een voormalige landbouwbedrijfswoning naar een ééngezinswoning.

In dit verband moet onderstreept worden dat de contractbenadering (in beginsel) enkel slaat op de functie van het betrokken onroerend goed. De bouw- en verbouwingsmogelijkheden voor het betreffende onroerend goed moeten beoordeeld worden in het licht van de zonevreemde basisrechten. Uiteraard wordt decretaal bepaald dat het activiteitencontract bijdraagt tot het hoofdzakelijk vergunde karakter, wat de functie betreft.

Voor de koppeling met de omgevingsvergunning milieutechnisch en voor kleinhandelsactiviteiten geldt hetzelfde in verband met de vergunningsplicht. Het omgevingsvergunningendecreet verwijst voor de beoordeling in milieu nog steeds naar Titel V van het DABM.

*De vergunningverlenende overheid weigert de omgevingsvergunning voor het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit, als de exploitatie:*

*1° onaanvaardbare risico's of hinder voor de mens en het milieu ...;*

*2° in strijd is met:*

- a) een wettelijke, decretale of reglementaire bepaling, ingesteld ter bescherming van de mens en het milieu ...*
- b) een stedenbouwkundig voorschrift of een verkavelingsvoorschrift, voor zover daarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken;*
- c) de goede ruimtelijke ordening.*

De bepaling in het Instrumentendecreet maakt de afwijking mogelijk van het stedenbouwkundig voorschrift (agrarisch gebied (met uitzondering van agrarische gebieden met ecologisch belang en met ecologische waarde) en parkgebied). En voorziet tegelijk een mogelijkheid tot uitbreiding naar andere niet geëigende bestemmingen via een delegatie aan de Vlaamse Regering.

Dezelfde redenering (art. 13 Omgevingsvergunningendecreet) geldt voor de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten (de voormalige socio-economische vergunning).

Als een activiteit immers kleinhandel inhoudt met een netto handelsoppervlakte van meer dan 400 m<sup>2</sup> in een bestaand vergund of hoofdzakelijk vergund gebouw of in tijdelijk vergunde of van vergunning vrijgestelde constructies, dan geldt de omgevingsvergunningsplicht voor kleinhandelsactiviteiten. (art. 11 Omgevingsvergunningendecreet)

#### Het convenant

In het licht van aanbevelingen rond goede wetgevingstechniek komt het passend voor om enkel wat strikt noodzakelijk decretaal verankerd moet worden ook de wetgevingsprocedure te laten doorlopen. Het convenant vormt op dit vlak een opportuniteit. Daar veel van het opvolgingskader en ook het toetsingskader voor individuele activiteitencontracten in het flexibelere instrument van het convenant te verankeren, kan het decretale voorstel beperkt blijven in omvang.

Het volgende wordt daarom decretaal uitgewerkt:

- De (minimum)inhoud van het convenant.
- Partijen bij het convenant.
- Procedure tot het sluiten van het convenant.
- Bepalen dat het convenant bijkomende beperkingen kan invoeren waaraan de activiteitencontracten moeten voldoen. Bepalen dat het activiteitencontract steeds binnen de contouren van het convenant blijft.

Rechtsgevolgen van het convenant (bindende kracht, richtlijnen met mogelijkheid tot gemotiveerde afwijking, informatief...) ten aanzien van de overheid en de burger die het activiteitencontract sluiten, alsook ten aanzien van derden.

Bij de verbintenissen van de partijen in het convenant wordt wel gewezen op het voeren van een handhavingsbeleid rond deze zonevreemde functiewijzigingen. Zowel de lokale als de Vlaamse overheid engageren zich op die manier om hieromtrent een actief handhavingsbeleid te voeren. De lokale overheid op de eerste plaats daar waar zij beslist niet over te gaan tot een contract. De Vlaamse overheid ten aanzien van haar handhavingsprioriteiten.

Uit onderzoek blijkt immers dat het vaak gaat over reeds bestaande functies in gebouwen, die illegaal plaatsvinden en niet gehandhaafd worden in de praktijk. Het is vanzelfsprekend en consequent dat als gemeenten niet overgaan tot het sluiten van een tijdelijk contract t.a.v. bestaande functies, zij ze dan ook handhaven. Meer nog de verbintenis houdt in om een 'beleid' hieromtrent te voeren vanuit een visie binnen de volledige gebiedsgerichte afbakening over dit thema.

Belangrijk is dat de inhoud van het convenant niet uitvoerig decretaal is opgenomen, doch aan de hand van het onderzoek<sup>8</sup> in het testgebied extensief aan bod is gekomen. In het model van convenant en de toepassing in enkele cases is de inhoud uitgewerkt als een toetsingskader met gebiedsgerichte (waar is het ruimtelijk verantwoord om bepaalde functiewijzigingen door te voeren) en activiteitsgerichte criteria (randvoorwaarden waarbinnen bepaalde activiteiten kunnen worden ontplooid). De criteria corresponderen altijd met een bepaald schaalniveau (Context/Site/Gebouw).

*De gebiedsgerichte criteria* omvatten:

- *de landbouwstrategische waarde* (Context): zones met een hoge landbouwstrategische waarde dienen prioritair voor de landbouw behouden te blijven. Het convenant kan echter nuances leggen in het ruimtebeslag en werken die worden uitgevoerd. Hoewel de herbevestigde agrarische gebied (HAG) een beleidsmatige claim leggen op bepaalde agrarische gebieden is uit de ruimtelijke analyse gebleken dat een verdere verfijning noodzakelijk is. Er wordt uitgegaan van volgende elementen<sup>9</sup>: de intrinsieke kwaliteit van de bodem, de kans op overstroming en de erosiegevoeligheid, de perceelsstructuur van het landbouwgebied (aaneengeslotenheid van het landbouwgebruik, de grootte en vorm van de individuele percelen, de afstand van de percelen tot de bedrijfszetel en de aanwezigheid van specifieke infrastructuur zoals een veiling of een landbouwverwerkend bedrijf). Gemeenten zullen tijdens de opmaak van het

---

<sup>8</sup> Cfr. voetnoot 8;

<sup>9</sup> Kerselaers, E (2012). Participatory development of a land value assessment tool for agriculture to support rural planning in Flanders. PhD Kerselaers, E; Rogge, E; Desein, J; Lauwers, L; Van Huylenbroeck, G (2011). Prioritising land to be preserved for agriculture: A context-specific value tree. Land Use Policy, 28, 219-226.



ontwerpconvenant hiervoor beroep doen op het advies van het Departement Landbouw en Visserij.

- *Kernversterkende waarde* (Context): dit criterium heeft tot doel om een onderscheid te maken tussen de sites die geïsoleerd gelegen zijn in het buitengebied enerzijds en zich situeren in de nabijheid van een kern anderzijds.
- *Mobiliteitsprofiel* (Context) (ligging/ontsluiting nagegaan ten opzichte van een verbindingsweg; aansluiting op het openbaar vervoersnetwerk; uitrustingsgraad van de weg.)
- *Water* (Site)
- *Kwetsbare gebieden* (Site en Context)
- *Nutsvoorziening* (Gebouw) (de uitrustingsgraad van het gebouw)
- *Gebouwspecifieke randvoorwaarden* (Gebouw) (bouw fysische geschiktheid, types van gebouwen)

#### *Activiteitsgerichte criteria*

Eens uit de ruimtelijke criteria is gebleken dat een bepaalde site in aanmerking komt voor het sluiten van een activiteitencontract, zijn de activiteitsgerichte criteria randvoorwaarden die erop gericht zijn om de ruimtelijke impact te vermijden, te beperken, te herstellen of te compenseren. Het gaat om:

- *Aard, schaal en dynamiek van de activiteit* (Site)  
Het instrument richt zich op kleinschalige activiteiten/functies. Het aspect 'dynamiek' kan ingevuld worden vanuit het maximaal aantal vervoersbewegingen, tijdstip activiteiten, milieuvergunningsklasse....
- *Ruimtelijke kwaliteit* (Site en Gebouw) (Hierbij wordt gedacht aan het gebruik van de omliggende gronden, hinderaspecten (geur, stof, geluid,..) en de integratie van het gebouw in het landschap.) Hiertoe kan het convenant een aantal randvoorwaarden bevatten die de hinderaspecten helpen vermijden of beperken en compensatiemaatregelen die zich richten op een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de onmiddellijke omgeving. Het toelaten van activiteiten kan bovendien een specifieke impact hebben op de gebouwen zelf. Voor zover niet vergunningsplichtig kan het gaan om plaatsen van publiciteitsinrichtingen, voorzien/wijzigen van openingen in de gevels, wijzigen van gevelmaterialen/kleur.

In het decreet zelf wordt de relatie gelegd van het convenant als beleidsdocument/overeenkomst tot de ruimtelijke beleidsplanning. Het is logisch dat indien een gemeente een convenant sluit met de Vlaamse overheid, zij dit doet vanuit haar eigen ruimtelijke beleidsdoelstellingen, die opgenomen zijn in haar ruimtelijk structuurplan of ruimtelijke beleidsplan. Aangezien het gaat om een relatie tussen twee beleidsdocumenten kan er niet gesproken worden over 'afwijken van'. Het omgekeerde geldt evenzeer voor de Vlaamse overheid als contractspartij. Ook zij zal zich bij het aangaan van verbintenissen moeten schikken naar haar eigen gewestelijk ruimtelijk beleidsdoelstellingen, die vervat zijn in het Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen.

#### *Het activiteitencontract*

Voor agrarische gebieden en parkgebieden van gemeenten waarmee een convenant is gesloten, kan de vergunningsweg voor een functiewijziging steeds worden bewandeld (uiteraard voor zover de beoogde functiewijziging behoort tot de lijst van toegelaten functiewijzigingen) naast de weg van het activiteitencontract (uiteraard voor zover de beoogde activiteit niet strijdt met wat in het convenant tussen de betrokken gemeente en het Vlaamse Gewest is afgesproken).

Op die manier komt tot uiting dat het activiteitencontract een ander instrument (met eigen kenmerken) is dan de omgevingsvergunning voor functiewijzigingen en dat het een eigen finaliteit heeft.

De contractuele psychologie zou ertoe immers kunnen leiden dat exploitanten meer aan zelfregulering en zelfhandhaving zullen doen. De perceptie van het contractmodel is immers anders dan bij een vergunning. Een concrete contractuele verbintenis staat dichter bij de burger dan een abstracte rechtsregel, zodat een hogere nalevingsgraad van de rechtsonderhorige is te verwachten. Bovendien zou deze aanpak bij niet-naleving tot een andere (meer handhavende) reactie van de overheid kunnen leiden, waarbij de overheid over meer tools beschikt.

Een bijkomend voordeel van het contractmodel is dat de planologische bestemming behouden kan blijven. Het activiteitencontract laat weliswaar tijdelijk een aantal activiteiten toe, maar na afloop ervan wordt naar de (vergunde, vergund geachte, dan wel illegale) toestand van voordien teruggekeerd. Doordat het activiteitencontract geen perspectief biedt op het bekomen van nieuwe rechten na afloop van het contract of op een wijziging van het bestemmingsplan, worden aanvragen voor speculatieve doeleinden tegengegaan.

Dit is van belang om de risico's op schending van grondwettelijke principes zoals het gelijkheidsbeginsel en het standstill-beginsel te beperken. Indien de vergunningsweg volledig zou worden uitgesloten telkens wanneer een activiteitencontract mogelijk is omdat het betrokken onroerend goed gelegen is in een gemeente waarmee een convenant is gesloten, is er merkbaar minder sprake van een eigensoortig instrument met een eigen finaliteit, wat een groter risico oplevert op een potentiële schending van de voormelde grondwettelijke beginselen.

Is er geen convenant voorhanden, dan staat alleen de weg van de omgevingsvergunning voor de functiewijziging open. In dat geval kan er vanuit gegaan worden dat de gemeente en/of de Vlaamse overheid het beleidsmatig niet wenselijk acht(en) om andere activiteiten in het betrokken agrarisch gebied of parkgebied toe te laten dan deze die via een vergunning kunnen worden toegelaten.

Het contractmodel belet niet dat de overheid evenzeer als bij vergunningen rekening moet houden met de wettelijke regels en beginselen van behoorlijk bestuur bij het uitoefenen van haar beleidsvrijheid.

In het contractmodel moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en standstill terzake van het leefmilieu, alsook met de regels van het Aarhusverdrag en met de reeds bestaande rechtspraak terzake. In dat kader wordt de inspraak van derden (openbaar onderzoek), de adviesverlening van andere overheidsinstanties en de rechtsbescherming niet op onevenredige wijze anders ingevuld in het contractmodel dan in het geval van een omgevingsvergunning voor een functiewijziging. Zo wordt het risico op onverenigbaarheid van de decretale regeling inzake activiteitencontracten met hogere rechtsnormen beperkt.

Het activiteitencontract heeft enkel betrekking op een tijdelijke toelating van een bepaalde activiteit (met inbegrip van het gewoonlijk gebruik van een grond) en niet van constructies. Indien een constructie enigszins moet worden aangepast om een bepaalde activiteit uit te oefenen en die aanpassing vergunningsplichtig is, dan dient hiertoe een omgevingsvergunning te worden aangevraagd.

Het gebouwen(complex) moet aan diverse voorwaarden voldoen opdat een exploitant een activiteitencontract mag sluiten. Het gebouwen(complex)

- i. moet reeds bestaan;
- ii. mag niet verkrot zijn;
- iii. moet hoofdzakelijk vergund zijn, zij het dat uitdrukkelijk decretaal moet worden bepaald dat de zonevreemde activiteit niet met zich mee mag brengen dat het gebouw omwille van dat zonevreemd karakter niet hoofdzakelijk vergund is;
- iv. moet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat en
- v. moet bouwfysisch geschikt zijn voor de nieuwe activiteit, zodat het contractmodel geen ingrijpende bouwwerken met zich zou mogen meebrengen.

Omtrent de ouderdom van het gebouw wordt er decretaal niets vastgelegd. Het is de bedoeling dat dit verfijnd wordt in het convenant. Zo heeft het Meetjesland in het uitbested onderzoek<sup>10</sup> ervoor gekozen om *gebouwen jonger dan 10 jaar niet mee te nemen* in de scope.

In het licht van de specifieke aard van het contractmodel wordt de duur van het contractbeperkt tot maximaal 10 jaar.

De handhaving zou, gelet op de contractuele aard van het model, doorgaans van zuiver privaatrechtelijke aard zijn. Niettemin blijft een publiekrechtelijke handhaving (naast de privaatrechtelijke) wenselijk als de exploitant de grenzen van de toegelaten activiteit te buiten gaat, zeker indien zulks een significante ruimtelijke impact heeft.

## **5.2. Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten**

### Aanleiding

In het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 en in de beleidsnota van de minister van Omgeving, Natuur en Landbouw werd onderzoek naar *verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR)* aangekondigd. Het idee van verhandelbare ontwikkelingsrechten werd immers door meerdere Vlaamse actoren (beleid, provincies, middenveldorganisaties, academici, ...) opgeworpen als een te onderzoeken piste voor het ruimtelijk beleid in Vlaanderen.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR) is de vertaling van Transferable Development Rights (TDR).

De essentie van het concept VOR is het vergoeden van beperkingen van ontwikkelingsmogelijkheden uit meerwaarden van winstgevende ontwikkelingen elders, door het verhandelen van ontwikkelingsrechten.

Er worden daartoe twee soorten locaties onderscheiden: 'zendende locaties' waar het wenselijk is om de geldende ontwikkelingsmogelijkheden te beperken en 'ontvangende locaties' waar de ontwikkelingsmogelijkheden mogen worden uitgebreid ten opzichte van de huidige mogelijkheden.

De grondeigenaren op de zendende locatie krijgen in ruil voor de opgelegde beperking geen vergoeding toegekend, maar krijgen verhandelbare ontwikkelingsrechten

---

<sup>10</sup> "Onderzoek naar het instrument 'convenant' voor niet- agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen" (*Atelier Romain, ILVO en LDR advocaten, september 2016*)

(losgekoppeld van de naakte eigendom) toegewezen die vervolgens verkocht kunnen worden aan eigenaren van ontvangende locaties.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten kunnen uitsluitend worden ingezet op de ontvangende locaties. De inzet van ontwikkelingsrechten op een ontvangende locatie is een voorwaarde om er ruimere ontwikkelingsmogelijkheden te verkrijgen.

De ontwikkelingsmogelijkheid kan slaan op de mogelijkheid van bebouwing op zich, of op de intensiteit van bebouwing (aantal eenheden of bouwlagen).

Een systeem van/met VOR kan beschouwd worden als een ruimtelijk sturingsinstrument (ontwikkelingen ontraden, stimuleren, verplaatsen) en als een vereveningsinstrument (baten uit meerontwikkeling, worden afgeroomd en gebruikt om minwaarden door minderontwikkeling op een andere plek te vergoeden). Een systeem van VOR is een grondbeleidsinstrument.

Er zijn meerdere varianten van het VOR-systeem. 'Het instrument' verhandelbare ontwikkelingsrechten bestaat daarom niet.

Zo kan de beperking van de ontwikkeling in de zendende locaties verplicht of vrijwillig zijn. In het eerste geval mag men niet meer ontwikkelen, in het tweede geval kan de eigenaar kiezen tussen ontwikkelen of de ontwikkelingsrechten verkopen. Er wordt dan respectievelijk gesproken over een dwingende en facultatieve zendende locatie.

Het systeem kent ook varianten voor wat betreft de prijsbepaling van de ontwikkelingsrechten. Die prijsbepaling kan door de overheid gebeuren, dan wel via marktwerking. Verder zijn er nog varianten wat de feitelijke verhandeling betreft; die kan via een bank dan wel rechtstreeks tussen eigenaars gebeuren.

In de periode september 2015 – juni 2016 heeft de bevoegde administratie (Ruimte Vlaanderen) in samenwerking met een multidisciplinaire expertengroep de krijtlijnen en randvoorwaarden voor het invoeren van een VOR-systeem in Vlaanderen onderzocht. De aanpak en documentatie van dit onderzoek is gepubliceerd op de website van Ruimte Vlaanderen.

Uit het onderzoek blijkt dat het invoeren een VOR-systeem, zoals gekend in de VS, in de Vlaamse context veel complexer is dan aanvankelijk werd aangenomen. Er zijn verschillende voor- maar ook nadelen verbonden aan het invoeren van een dergelijk systeem. Binnen de Vlaamse context zorgen juridische randvoorwaarden, waaronder de vereisten van billijke vergoeding en gelijkheidsbeginsel, voor een sterke beperking van de vrijheidsgraden van het systeem. Zo is een rechtenbank essentieel voor de levensvatbaarheid van een VOR-project. De marktwerking is in Vlaamse context immers erg onvoorspelbaar. Een rechtenbank biedt meer zekerheid en kan ingrijpen in de marktwerking indien dit nodig blijkt. Op die manier kan gegarandeerd worden dat eigenaars van zendende locaties billijk vergoed worden.

Uit het onderzoek blijkt dat VOR als vereveningsinstrument verwantschap toont met bestaande instrumenten die ruimtelijk sturen op het aanbod (bv. RUP) of die meerwaarden afroemen (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 (zie verder).

De verhouding met de (bestaande) toebedeling van financiële middelen naar de betrokken lokale overheden als gevolg van het wel of niet ontwikkelen van bijkomende woningen en

bedrijvigheid kwam niet aan bod in het haalbaarheidsonderzoek. Eerder onderzoek<sup>11</sup> leverde reeds handvaten om op lokaal niveau, via contractuele samenwerking, tot een zodanige financiële verevening te komen dat inkomsten-genererende ruimtelijke ontwikkelingen (vb. bedrijventerreinen, woongebieden, ...) beter worden gelokaliseerd op de plekken die daarvoor vanuit ruimtelijk en maatschappelijk oogpunt daar het meest geschikt zijn. Uit deze analyse blijkt dat op vandaag dergelijke contractvorming tussen gemeenten mogelijk is zonder extra regelgevend kader.

Een mogelijke (regelgevende) ingreep betreft de bijstelling van het gemeentefonds. Dit fonds houdt nu al een herverdelingsmechanisme 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.'

Vanuit het onderzoek zijn een aantal scenario's ontwikkeld die 'een' toepassing van VOR in Vlaamse context kunnen betekenen. Elke toepassing van een VOR-systeem kan men niet los zien van ruimtelijk-inhoudelijke doelstellingen. Een VOR-systeem mag geenszins worden ingevoerd als een financieel compensatiemechanisme alleen. Als raamwerk voor alle scenario's is het onderzoek daarom vertrokken van volgende Vlaamse doelstelling: 'de ruimtelijke optimalisatie van het aanbod aan ruimte voor wonen in Vlaanderen – afstemming van het aanbod op de beleidsopties uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen door inzet van bestaand en nieuw instrumentarium, met een minimale financiële inspanning van de Vlaamse overheid'.

Het onderzoek wees uit dat het niet haalbaar of wenselijk was of is om een generiek VOR-systeem in te stellen dat van toepassing is voor het grondgebied van het volledige Vlaamse gewest. Enerzijds is er nood aan een onderlinge geografische nabijheid van zendende en ontvangende locaties. Anderzijds is een gedetailleerde opvolging van de verschillende locaties op een Vlaamse schaal moeilijk beheersbaar. Tenslotte verhindert het overaanbod aan juridisch aanbod op Vlaams niveau een goede VOR-marktwerking op die schaal. Een VOR-systeem kan dan ook het planschade- en planbatensysteem niet vervangen. Die systemen kunnen wel worden geoptimaliseerd, wat het voorwerp is van bepalingen uit andere hoofdstukken van dit ontwerp van Instrumentendecreet.

Ook het lokale niveau leek niet geschikt, bij gebreke aan voldoende volume aan aanbieders en vragers van ontwikkelingsrechten om van het tot stand komen van een "markt" of om van verhandeling te spreken. Op lokaal niveau zijn overigens andere instrumenten inzetbaar voor uitruil van ontwikkelingen van minder geschikte plekken naar meer geschikte plekken, zoals herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil – een instrument uit het Decreet Landinrichting.

Het onderzoek wees uit dat een *regionale* toepassing van een VOR-systeem het meest levensvatbaar leek. Het is dan ook dergelijke toepassing waarvoor in dit ontwerp van Instrumentendecreet een decretaal kader wordt geboden.

De decretale uitwerking voorziet in een uitvoerige proefondervindelijke fase en een evaluatieplicht. Het instellen van een regionaal VOR-systeem wordt immers verplicht voorafgegaan door een voortraject, dat leidt tot een convenant zoals verderop wordt gedeut, met een grondige voorbereiding en afweging zodat heel wat onderdelen voor het

---

<sup>11</sup> Dernau W. (ProFlow), Michiels S.(GD&A) en Peeters P. (ProFlow) (2015) '[Concepten en instrumentarium voor financiële verevening tussen lokale overheden in relatie tot ruimtelijk beleid](#)', in opdracht van Ruimte Vlaanderen

systeem uitgeklaard zijn vooraleer dit verankerd wordt in een reglementair kader (namelijk het ontwikkelingsrechtenplan gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan). 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. Daarbij blijft onverminderd gelden dat de Vlaamse overheid als mede-contracterende partij steeds finaal evalueert en beslist of ze het systeem toelaat en uitrolt.

### Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten

Het ontwerp van decreet biedt een decretale basis voor een regionale (lees: intergemeentelijke) toepassing van overdraagbare ontwikkelingsrechten, vanuit de volgende definitie (opgenomen in [artikel 73](#)).

Een regionaal project van overdracht van ontwikkelingsrechten is een gebiedsgericht project waarbij, overeenkomstig een gedragen ruimtelijk 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 hierbij gecompenseerd door de verkoop of verplaatsing van ontwikkelingsrechten.

De inzet van ontwikkelingsrechten is vereist voor ontwikkeling van gronden die nog niet tot het bestaand aanbod behoorden en voor meer intense ontwikkeling van gronden die reeds tot het bestaand aanbod behoorden.

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.

### Rechtenbank

De overdracht van ontwikkelingsrechten gebeurt via een rechtenbank. De rechtenbank wordt opgevat als een Vlaams instantie. De oprichting van deze rechtenbank behoeft een afzonderlijk decretaal initiatief. De bank heeft de rol en bevoegdheid tot het aankopen en verkopen van ontwikkelingsrechten, in sommige gevallen aan een hogere respectievelijk lagere prijs, dan de gangbare marktwaarden (om de vereiste marktwerking te stimuleren en draaiend te houden).

- Dit vergt een permanente monitoring van de marktwaarden van deze ontwikkelingsrechten specifiek voor het gebied (en desgevallend voor de thematiek) van het regionaal VOR-project. De studie en beoordeling van de regionale markt en de inschatting van deze marktwaarden is gebeurd in de onderzoeks- en onderhandelingsfase voorafgaand aan het convenant, door de initiatiefnemers van het regionaal project. De monitoring van de marktwaarden tijdens de looptijd van het project blijft omwille van de continuïteit dan ook beter in handen van de initiatiefnemers.
- Dit vergt ook transparante en overwogen keuzes omtrent het aan- en verkoopbeleid via deze bank. In welke gevallen wordt er al dan niet onder of boven de gangbare prijs gegaan en hoever? Deze keuzes vloeien voort uit marktanalyses en hebben een belangrijke impact op het regionaal VOR-project.

### Het convenant regionale ontwikkelingsrechten als basis

Het instellen van een regionaal VOR-systeem vergt een zeer grondige voorbereiding en afweging. Dat is alvast zo omdat bij toepassing van dergelijk systeem de regelingen rond

planschade en planbaten worden uitgeschakeld. Het systeem van planschade is verbonden aan het grondwettelijk gewaarborgde eigendomsrecht, en de planbatenregeling genereert middelen die ingezet worden voor initiatieven van ruimtelijke ordening. Dergelijke systemen kunnen pas uitgeschakeld worden als het alternatieve systeem (VOR) de doelstellingen op een vergelijkbaar niveau bereikt. Grondige voorbereiding en afweging is echter ook nodig omdat heel wat onderdelen voor het systeem uitgeklaard moeten zijn vooraleer het systeem verankerd wordt in een reglementair kader (zijnde het ontwikkelingsrechtenplan gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan).

Om die reden is er voor gekozen om het opzetten van een regionaal VOR-systeem afhankelijk te maken van de onderhandeling van een convenant tussen de betrokken lokale besturen enerzijds en de Vlaamse overheid anderzijds. Op die manier kan van beide zijden expertise worden ingezet bij de voorbereiding.

#### *Uitvoering van het regionaal project met overdracht van ontwikkelingsrechten*

De voorgestelde decretale regeling koppelt de effectieve uitvoering van het VOR-project aan de vaststelling van één of meer ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dat is logisch omdat het verkrijgen of inzetten van ontwikkelingsrechten verbonden is met een beperking respectievelijk verruiming van de ontwikkelingsmogelijkheden, vastgelegd in stedenbouwkundige voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen. De koppeling met de RUP-procedure is ook behouden vanuit het principe om maximaal aan te sluiten bij bestaande procedures, eerder dan er nieuwe te creëren.

Voor het VOR-project wordt het ruimtelijk uitvoeringsplan dan begeleid door een ontwikkelingsrechtenplan, dat aangeeft wat de ontwikkelingsrechten zijn op elke plek bij de start van het project, en wat de zendende en ontvangende locaties (cf. supra) zijn. Voor gedetailleerde uitleg terzake zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

De voorgestelde decretale regeling bevat ook nog een aantal randvoorwaarden waar niet kan van afgeweken worden, bijvoorbeeld een maximale verkoopstermijn van ontwikkelingsrechten uit dwingende zendende locaties. Die randvoorwaarden zijn ingegeven door motieven van rechtsbescherming, in het voorbeeld is dat de mogelijkheid voor eigenaars die zich met een bouwverbod geconfronteerd zien, om alsnog beroep te kunnen doen op de planschaderegeling als zij zich niet voldoende vergoed weten door het VOR-systeem.

De regeling sluit af met informatieplichten. Het is logisch dat bv bij verkoop van onroerende goederen die in het systeem betrokken zijn, de koper niet alleen op de hoogte is van de stedenbouwkundige voorschriften in het ruimtelijk uitvoeringsplan, maar ook van de clausules uit het ontwikkelingsrechtenplan.

#### *Interferentie met andere instrumenten*

Het invoeren van een VOR-systeem moet duidelijk worden afgewogen tegenover de inzet van andere instrumenten.

- De interferentie van het VOR-systeem met de planschade- en planbatenregeling kwam hierboven reeds aan bod. De optimalisatie van planschade en planbaten leidt in elk geval niet tot een VOR-systeem. Bij planschade en planbaten worden immers geen rechten verhandeld en deze instrumenten blijven gekoppeld aan bestemmingswijzigingen.

- Op lokaal schaalniveau kan het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet gekoppeld aan een RUP' beschouwd worden als een op VOR-gebaseerd systeem. In [paragraaf 6.4](#) wordt dit verder besproken.

Een bijzonder aandachtspunt betreft de verhouding van een geïnstalleerd VOR-systeem met de lasten. De voorgestelde decretale regeling voor regionale VOR-projecten sluit de toepassing van stedenbouwkundige lasten niet uit. Het VOR-systeem komt dus niet in de plaats van in de praktijk vaak opgelegde lasten, die zullen blijven bestaan (zoals aanleg van wegen, groene ruimten en gratis grondafstand). De inzet van ontwikkelingsrechten wordt vereist door het ontwikkelingsrechtenplan, terwijl het opleggen van een last volledig door de vergunningverlenende overheid wordt bepaald met inzicht in de reeds opgelegde ontwikkelingsrechten in functie van de vergunningsaanvraag.

Bij de combinatie van VOR met lasten dient de vergunningverlener er inderdaad over te waken dat de evenredigheid wordt behouden, zodat dat de totaliteit van "kosten" (VOR en lasten, maar ook voorwaarden, belastingen,...) die de ontwikkelaar opgelegd worden, in verhouding staat tot de voordelen die de ontwikkelaar haalt uit het vergunde project.<sup>12</sup> Het proportionaliteitsprincipe zoals omschreven in [paragraaf 6.3](#) geldt steeds en stelt de vergunningverlener voor de beoordeling of een aanvullende last bovenop de vereiste ontwikkelingsrechten mogelijk is (en de ontwikkeling al dan niet zal fnuiken).

### **5.3. Billijke schadevergoeding**

In het Instrumentendecreet wordt een nieuwe vergoeding bepaald.

Een billijke schadevergoeding is een vergoeding die de overheid uitbetaalt als een rechtmatig verleende niet-ervallen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of om te verkavelen overeenkomstig de ruimtelijke bestemming, onuitvoerbaar wordt door een overheidsmaatregel, die leidt tot een bouwverbod.

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.

Op die wijze wordt tegemoetgekomen aan een arrest van het Grondwettelijk Hof van januari 2014, nr. 12/2014 (geïnspireerd door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) die naar aanleiding van een dergelijk geval in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarbij een verkavelingsvergunning onuitvoerbaar werd ingevolge een beschermingsbesluit (onroerend erfgoed), heeft geoordeeld dat de overheid gehouden is tot een schadevergoeding aan de betrokken grondeigenaars.

Het onuitvoerbaar worden van de verkavelingsvergunning kan blijken uit het feit dat bv omwille van een beschermingsbesluit of ingevolge beschermingsvoorschriften inzake Natura 2000-gebieden, niettegenstaande de verkavelingsvergunning, geen stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor een aanvraag die nochtans conform de verkavelingsvergunning is. Dit probleem heeft zich ook reeds voorgedaan omwille van onuitvoerbaarheid ingevolge de waterproblematiek.

---

<sup>12</sup> Adviesnota verhandelbare ontwikkelingsrechten (2016) p. 30



Belangrijk hierbij is ook het proportionaliteitsbeginsel: de overheidsmaatregel is van die aard dat ze tot een bouwverbod leidt.

De beperking tot een periode van 10 jaar is redelijk verantwoord omdat planologische en milieumomstandigheden kunnen wijzigen. Voor wat betreft de procedure wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de procedure voor de compenserende vergoedingen.

## **6. Optimalisaties in het instrumentarium**

### **6.1 Afgestemde instrumenten natuurinrichting en landinrichting**

Het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21 oktober 1997 regelt de natuurinrichting (artikel 47). Ter uitvoering van een natuurinrichtingsproject kunnen verschillende instrumenten of maatregelen ingezet worden die inhoudelijk en procedureel geregeld zijn in het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Het Decreet Landinrichting van 28 maart 2014 voorziet daarentegen in een decretale uitwerking van vergelijkbare instrumenten zoals bijvoorbeeld herverkaveling, inrichtingswerken, erfdienstbaarheden tot openbaar nut, compenserende vergoedingen, bedrijfsverplaatsing.

Het voorliggend ontwerp van Instrumentendecreet regelt de afstemming tussen natuurinrichting en landinrichting door de inzet van de instrumenten uit het Decreet Landinrichting mogelijk te maken ter uitvoering van een natuurinrichtingsproject. Hierdoor zal bijvoorbeeld een herverkaveling in uitvoering van een natuurinrichtingsproject op dezelfde wijze gebeuren als een herverkaveling in uitvoering van een landinrichtingsproject. Dit betekent dat de landcommissies (geregeld in het Decreet Landinrichting van 28 maart 2014) een uitvoerende, eerder technische rol krijgen bij de inzet van een aantal instrumenten (herverkaveling en vergoedingen) in uitvoering van een natuurinrichtingsproject. Het projectcomité en de projectcommissie (natuurinrichting) blijven zich buigen over de inhoud van het plan (projectrapport) en bewaken de vooruitgang van de natuurinrichtingswerken.

Deze afstemming vereist zowel wijzigingen aan het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21 oktober 1997 als aan het Decreet Landinrichting van 28 maart 2014. Binnen het Decreet Landinrichting van 28 maart 2014 kunnen op vandaag instrumenten ingezet worden ter uitvoering van een landinrichtingsplan (spoor 1), een inrichtingsnota (spoor 2) en een beheervisie (spoor 3). Het voorliggend ontwerp van Instrumentendecreet voegt als het ware een 'spoor 4' toe, zodat instrumenten kunnen ingezet worden ter uitvoering van een projectrapport voor de realisatie van een natuurinrichtingsproject. Binnen het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21 oktober 1997 krijgt het planfiguur 'projectrapport' een plaats.

Deze afstemming vereist niet alleen decretale aanpassing, ook het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, dient gewijzigd te worden. Deze wijzigingen houden vooral vereenvoudigingen van procedures in.

### **6.2 Vereenvoudigde erfdienstbaarheden tot openbaar nut**

Het Decreet Landinrichting van 28 maart 2014 (artikel 2.3.1) legde de basis voor twee types van erfdienstbaarheden tot openbaar nut, met name erfdienstbaarheden tot openbaar nut gekoppeld aan inrichtingswerken uit kracht van wet (zoals bepaald in artikel 2.1.1 van hetzelfde decreet) en andere erfdienstbaarheden tot openbaar nut.

- Erfdienstbaarheden tot openbaar nut gekoppeld aan inrichtingswerken uit kracht van wet zijn gericht op de instandhouding van deze inrichtingswerken. Het besluit tot vestiging van deze erfdienstbaarheden tot openbaar nut bevat ten minste de kadastrale

gegevens van de percelen waarop erfdienstbaarheden tot openbaar nut worden gevestigd met de beschrijving van de erfdienstbaarheid die wordt gevestigd.

- Andere erfdienstbaarheden tot openbaar nut zijn gericht op landschapszorg, natuurontwikkeling, recreatie, mobiliteit, natuureducatie, waterhuishouding, milieuverbeteringen, verbeteren van de landbouwstructuur of conservering van archeologische en cultuurhistorische overblijfselen.

In samenhang met bovenvermeld Landinrichtingsdecreet zijn volgende (decretale) erfdienstbaarheden tot openbaar nut gescreend naar harmoniserings- of vereenvoudigingsmogelijkheden:

- het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu,
- het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (artikel 10, §2) en
- het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming.

De afstemming van erfdienstbaarheden zoals genoemd in bovenvermeld decreet natuurbehoud met deze uit het Decreet Landinrichting wordt geregeld met de (bredere) afstemming tussen de instrumenten natuurinrichting en landinrichting ([paragraaf 6.1](#)).

Voor het vorm geven van en vergoeden voor erfdienstbaarheden die de Vlaamse Regering kan opleggen voor het beheer in oeverzones volgens artikel 10, §2 decreet integraal waterbeleid, lopen momenteel proefprojecten. Doel van deze proefprojecten is nagaan welke maatregelen nuttig kunnen worden opgelegd, hoe ze precies vorm gegeven kunnen worden en wat er vergoed moet worden. In vele gevallen probeert men te werken met de zogenaamde beheerpakketten voor bijvoorbeeld perceelrandbeheer die kaderen in het Vlaams programma Plattelandsontwikkeling (PDPO III). Deze regeling rond PDPO is niet gevat door de lopende harmonisatie- of vereenvoudigingsoefening.

Nu voor oeverzoneprojecten nog niet duidelijk is of ze gerealiseerd kunnen worden met bestaande instrumenten die al dan niet gevat zijn in deze oefening, is het nog te vroeg om artikel 10, §2 decreet integraal waterbeleid in deze lopende harmonisering- en vereenvoudigingsoefening mee te nemen.

Bovenvermeld Bodemdecreet (artikel 73) voorziet een instrument 'bestemmingsbeperkingen', die in de praktijk evenwel niet wordt toegepast. Dit instrument wordt in voorliggend ontwerp van decreet opgeheven, omdat er andere wettelijke instrumenten voorhanden zijn met potentieel dezelfde draagwijdte als het resultaat dat met de bestemmingsbeperkingen kan worden bereikt (bv. wijziging van bestemming via vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan omwille van vastgestelde bodemverontreiniging).

### **6.3 Lasten**

Lasten zijn bij voorrang te situeren binnen de scope van het Instrumentendecreet. De lasten verbonden aan een stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsvergunning of een omgevingsvergunning, zijn een manier om ruimtelijke ingrepen proportioneel te compenseren.

Onderzoek van het Ruimte Vlaanderen (thans Departement Omgeving) en navraag bij lokale overheden<sup>13</sup> heeft een aantal punten ter evaluatie uitgewezen.

---

<sup>13</sup> Lopende onderzoek vergunningenbeleid (perceel 3) in opdracht van Ruimte Vlaanderen (start oktober 2016, Universiteit Antwerpen, CEVI, GSJ-advocaten en Studiegroep Omgeving)

### De last in de vorm van een financiële bijdrage

Omdat er ook heel wat vragen waren over de modaliteiten van een last in de vorm van een financiële bijdrage wordt dit ook verduidelijkt.

### De nabijheid van last - proportionaliteit

De huidige decreetsbepalingen vermelden over de verhouding tussen het project en de last, beide voorwerp van de vergunning, dat de proportionaliteit moet gerespecteerd worden. Dit komt voort uit de redenering dat de last zijn oorsprong moet vinden in het voordeel dat de begunstigde uit de vergunning haalt, en in de bijkomende taken die de overheid voor de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen. De afweging omvat dus drie aspecten: het voordeel voor de aanvrager, het nadeel voor de overheid en de omvang van de last.

Veel lokale overheden zijn zoekende in deze afweging. Sommige gemeenten geven zichzelf en vergunningsaanvragers hierover duidelijkheid door verordeningen, reglementen op te stellen, waarin gedetailleerd wordt geformuleerd hoe die verhouding is, tot in cijfers en kubieke meters. Andere gemeenten hanteren hieromtrent een intern richtkader, en willen hierdoor net een marge houden in de onderhandelingen met de aanvragers.

Als lasten in natura worden opgelegd, worden gemeenten soms geconfronteerd met de moeilijkheid om deze te situeren in de dichte nabijheid van het project, vooral in een stedelijke context.

In een context van buitengebied kan de last in natura gemakkelijker op de site zelf terug gevonden worden, daarbij is heel duidelijk dat de uitvoering van de last vergunbaar moet zijn als deze vergunningsplichtig is. Zo is het evident dat bij een zonevreemde activiteit geen constructies of verhardingen kunnen opgelegd worden, integendeel daar zal voor de last gekeken worden naar de goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit van de site conform de beleidsdoelstellingen, op de eerste plaats ruimtelijk rendement. En zullen de lasten eerder naar ontharding en sloop gaan wat de open ruimte ten goede komt.

Uiteraard wordt hierbij gewaakt over zone-eigen functies die in deze bestemming principieel thuishoren. Dezelfde filosofie is terug te vinden bij het instrument convenant-contractbenadering in titel 4 van dit decreet in de vorm van de tegenprestaties bij het activiteitencontract.

Ook als lasten worden opgelegd in de vorm van een financiële bijdrage, lijkt het vaak nog moeilijker om een verantwoording in deze afweging te vinden. Zo zijn er gemeenten die deze financiële bijdragen doen storten in fondsen, soms met een specifieke bestemming, dan weer zeer algemeen.

Met dit decreet wordt geëxpliciteerd dat de lasten zich in de nabijheid moeten bevinden van de projecten die deze doen ontstaan. Hierbij wordt ook de mogelijkheid bepaald om bedragen van lasten van meerdere vergunningen te groeperen.

### Handhaving van de last – verplichte financiële waarborg

Artikel 77 van het Omgevingsvergunningendecreet voorziet de figuur van de bestuursdwang om de uitvoering van de opgelegde lasten af te dwingen en dit om een procedure voor de rechtbank te vermijden. Vóór de inwerkingtreding van de VCRO was men sowieso aangewezen om de uitvoering van de opgelegde last voor de (burgerlijke) rechter te vorderen. Bovendien zijn aan het niet uitvoeren van een opgelegde last nooit strafsancities verbonden (geen stedenbouwkundig misdrijf).

Via de betekening van een beslissing tot bestuursdwang wordt de vergunningsaanvrager vooralsnog aangezet tot het uitvoeren van de opgelegde last wanneer deze niet is

uitgevoerd binnen de gestelde termijn of niet of onvoldoende gedekt is door een financiële waarborg.

Wanneer de aanvrager nog steeds zou nalaten de last binnen de daarvoor gestelde termijn uit te voeren, kan de vergunningverlenende overheid in een ambtshalve uitvoering van de opgelegde lasten voorzien. Zij zal dan zelf instaan voor de uitvoering van de last of een derde daarmee belasten. Essentieel voor dit systeem is dat de overheid overgaat tot handhaving van wettelijke verplichtingen *door een feitelijk handelen*. Het gaat dus om een herstellende sanctie. De nalatige vergunninghouder zal steeds voor alle kosten moeten instaan ingevolge deze ambtshalve uitvoering. Bestuursdwang wordt in de praktijk nauwelijks toegepast. Dit blijkt uit een bevraging van gemeenten die in een studieopdracht (KUL, Vergunningenbeleid, 2017) uitbesteed door departement Omgeving werd gedaan. Essentieel is dan als men uitgangspunt neemt dat men meer wil inzetten op lasten omwille van de vermelde beleidsdoelstellingen, hoe de uitvoering van opgelegde lasten dan beter kan gehandhaafd of afgedwongen worden.

Hiervoor is gekeken naar de recente regeling bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest<sup>14</sup> omtrent lasten. In het decreetsvoorstel wordt deze verplichting uitgewerkt, alsmede de modaliteiten van de financiële waarborg verder verfijnd en geëxpliciteerd (een sociale correctie op de verplichting, de dekking van de volledig geraamde kostprijs, het vrijmaken van de waarborg, bij uitvoering van diverse lasten één waarborg, overdracht van de vergunning, ...). Ook wordt de niet uitvoering van de lasten gekoppeld aan het verval van de omgevingsvergunning.

#### Last in relatie tot planbatenheffing

Het ontwerp decreet expliciteert evenwel dat er bij de bepaling van de aard en omvang van de last rekening dient gehouden te worden met verschuldigde planbaten in de zin van artikel 2.6.4, §2 en §3 VCRO.

#### **6.4 Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil**

Het Decreet Landinrichting bevat vandaag de instrumenten "herverkaveling uit kracht van wet" en "herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil". Beide instrumenten zijn, aldus de decretale bepalingen zelf, gericht op een optimaler grondgebruik. Het verschil is dat bij het eerste geen ruimtelijk uitvoeringsplan gemoed is, bij het tweede wel. Hier wordt door het Landinrichtingsdecreet een gelijktijdige omwisseling beoogd van bestemmingen (planologische ruil) en betrokken eigenaars en gebruikers.

Dit instrument biedt enorme mogelijkheden om op lokaal schaalniveau tot een ruil van gebruik, eigendom en gebiedsbestemmingen te komen. Daarom draagt het bij veel projecten (op lokaal niveau) bij tot een geschikt antwoord op de veel gestelde vraag naar 'verhandelbare ontwikkelingsrechten'. Diverse soorten planningsprocessen lenen zich tot een onderzoek naar toepasbaarheid van dit instrument. Niet enkel in een open ruimte context, maar bijvoorbeeld ook bij de activering van 'onbenutte' gebieden in bedrijventerreinen.

Eerste praktijkervaringen met dit instrument tonen aan dat het in de realiteit bijna nooit zal gaan om een zuivere ruil van bestemmingen en van eigenaars/gebruikers. Een één-op-één omwisseling van eigenaars en gebruikers leidt niet altijd tot de gewenste eindsituatie.

---

<sup>14</sup> Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de stedenbouwkundige lasten die opgelegd worden bij de uitreiking van stedenbouwkundige vergunningen, 12 september 2013,

Even goed kan de ruimtelijke context van die aard zijn dat de gewenste nieuwe ruimtelijke ordeningssituatie niet steeds een simpele omwisseling van bestemmingen inhoudt.

Volgende situaties schetsen dat het (vaker) zal gaan om (al dan niet gedeeltelijke) aanpassingen van stedenbouwkundige voorschriften in combinatie met een (al dan niet gedeeltelijke) aanpassing aan de eigendoms- en gebruikssituatie van gronden betrokken in de bestemmings- en voorschriftwijzigingen.

- De ruil kan een omzetting van woongebied naar natuurgebied op ene locatie en omzetting van landbouwgebied naar woongebied op andere locatie vragen.
- De ruil kan een omzetting van een deel woongebied (of woonuitbreidingsgebied) naar natuurgebied en behoud van woongebied in rest van projectgebied vragen, in combinatie met herverkaveling van alle eigenaars in gebied, zodat iedereen deel van ontwikkelingsmogelijkheden krijgt (herverdeling lusten en lasten).
- De ruil kan een omzetting van woongebied of woonuitbreidingsgebied naar een open ruimtebestemming vergen in combinatie met een verdichting en herverkaveling binnen een ander reeds bestaand woongebied, met een aangepaste eigendomssituatie.

Om deze meer complexe maar ook meer gebruikte vormen van ruil mogelijk te maken, wordt met voorliggend ontwerp van decreet de benaming, definitie en toepassingsgebied van het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' aangepast en verduidelijkt. Het gaat dan over 'herverkaveling uit kracht van wet gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan', waarbij het gaat om de gelijktijdige aanpassing (in plaats van 'omwisseling') van de stedenbouwkundige voorschriften (in plaats van 'bestemmingsgebieden') en van de eigendoms- en gebruikssituatie van de betrokken gronden (in plaats van 'de betrokken eigenaars en gebruikers').

### **6.5 Gewijzigde toepassingsvoorwaarden voor planschade**

Een planschadevergoeding is een vergoeding voor een bouw- of verkavelingsverbod dat volgt uit de definitieve vaststelling van een nieuw verordenend plan (vroeger een plan van aanleg, vandaag een ruimtelijk uitvoeringsplan). De planschaderegeling werd reeds in de Stedenbouwwet van 1962 ingeschreven. Bij de vaststelling van de oorspronkelijke gewestplannen in de jaren '70 van vorige eeuw<sup>15</sup> waren er nog maar weinig gronden waarvoor voorheen al een verordenend plan was vastgesteld<sup>16</sup>. Voor de beoordeling van vorderingen tot planschade moest dus doorgaans de nieuwe planbestemming vergeleken worden met een feitelijke toestand vóór de vaststelling van het plan.

#### Verduidelijking toepassingsgebied

Dat is vandaag niet meer het geval: alle gronden in Vlaanderen hebben een juridische bestemming met bijbehorende stedenbouwkundige bestemmings- en/of inrichtingsvoorschriften, hetzij via het gewestplan, hetzij via een recenter APA, BPA of RUP. Het is dus zinvol om het toepassingsgebied van de planschaderegeling zo duidelijk mogelijk te definiëren in de VCRO naar de meest recente context. Via het Instrumentendecreet wordt daarom vooreerst verduidelijkt dat het bouw-of verkavelingsverbod rechtstreeks moet voortvloeien uit de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften van het nieuw

---

<sup>15</sup> Begeleid door het Koninklijk Besluit betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen van 28.12.1972.

<sup>16</sup> Her en der waren (gemeentelijke) plannen van aanleg van kracht die waren vastgesteld op grond van de zogenaamde "Besluitwet" van 1946.

ruimtelijk uitvoeringsplan, terwijl de tot dan toe geldende stedenbouwkundige voorschriften bouwen en/of verkavelen niet uitsloten.

#### Bijstelling criteria

Planschadevergoeding wordt door de decreetgever gezien als een vergoeding voor uitzonderlijke schadegevallen waarin een perceel onbebouwbaar wordt. Het is geenszins de intentie van de decreetgever om elke bestemmingswijziging die een waardevermindering impliceert, te vergoeden, maar wel om een bouw- of verkavelingsverbod billijk te vergoeden.

Teneinde de bestaande regeling toegankelijker te maken voor eigenaars, wordt de procedure via een Rechtbank van Eerste Aanleg vervangen door een administratieve procedure ([Titel II](#)). De planschadevergoeding maakt deel uit van de geharmoniseerde eigenaarsvergoeding.

Artikel 2.6.1, §3 VCRO voorzag tot op vandaag in een aantal criteria voor de toekenning van een planschadevergoeding.

Deze criteria , met name de ligging aan een voldoende uitgeruste weg, dat de eerste 50 meter vanaf de rooilijn wordt vergoed en dat het perceel stedenbouwkundig en bouwtechnisch voor bebouwing in aanmerking moet komen, die tot op vandaag golden als toegangscriteria, krijgen nu een doorwerking in de bepaling van de eigenaarswaarde.

### **6.6 Optimalisatie planbaten**

Inspeland op bovenvermelde aanpassingen van planschade-regeling voorziet het Instrumentendecreet enkele aanpassingen aan het planbaten-systeem. Basis hiervoor is gevoerd onderzoek naar de effectiviteit van dit planbaten-systeem (focus op beleidsmatige en operationeel-technische aandachtspunten) op initiatief van Ruimte Vlaanderen (thans Departement Omgeving) en Vlabel. De technisch-operationele knelpunten (waaronder het inladen van percelen in een grafisch register, versturen aanslagbiljetten, ...) kunnen worden aangepakt zonder bijstelling van regelgeving.<sup>17</sup> Met het Instrumentendecreet worden de beleidsmatige knelpunten aangepakt.

Deze optimalisatie past binnen een visie op een planbatenregeling, die ook ingaat op de meest voorkomende vraag naar een sterkere afstemming tussen de planbaten- en planschade-regeling. Dit afstemmingsvraagstuk heeft betrekking op het voorwerp van de heffing/vergoeding, op de verhouding tussen geïnde heffingen en uitbetaalde vergoedingen en op de procedures. Vooraleer we ingaan op dit afstemmingsvraagstuk, benoemen we de visie-elementen achter de voorgestelde optimalisatie.

#### Basisvisie

Volgende visie-elementen vormen de basis voor de optimalisatie van de planbatenregeling.

- De planbatenheffing wordt als een belasting gekwalificeerd en niet als een retributie.

---

<sup>17</sup> Andere (meer technisch-operationele) knelpunten vragen een andere aanpak en worden hieronder dus niet omschreven.

Initieel werd in het voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening nog de term 'planbatenretributie'<sup>18</sup> gehanteerd, vanuit de opvatting dat de "eigenaar een persoonlijk voordeel ontving door het optreden van de overheid, met name de waardevermeerdering van zijn goed, zodat een retributie gerechtvaardigd was ten laste van diegene die van dit voordeel gebruik wenste te maken"<sup>19</sup>. De afdeling Wetgeving van de Raad van State betwijfelde of de term 'retributie' wel correct was gezien een retributie betrekking moet hebben op "een vergoeding van de kosten die veroorzaakt moeten zijn door een aan de individuele heffingsplichtige bewezen dienst"<sup>20</sup> en dit niet het geval is bij planbaten. In de memorie van toelichting bij het DRO<sup>21</sup> werd vervolgens duidelijk aangegeven dat de heffing een belasting uitmaakt, net zoals in de memorie van toelichting bij het Aanpassings- en Aanvullingsdecreet<sup>22</sup>.

- De planbaten is een heffing bij een bestemmingswijziging die leidt tot een meerwaarde: men bestemt een onbebouwbare grond tot woonzone, zone voor bedrijvigheid of recreatiezone. De gewestelijke planbatenheffing belast daarom een duidelijk andere materie dan de federale meerwaardebelasting, zodat er geen conflict is met de bevoegdheidsverdelende regels. De federale belasting op "meerwaarden" heeft als belastbare materie een "verwezenlijkte meerwaarde" die namelijk een werkelijk ontvangen inkomen betreft, dat moet worden aangegeven<sup>23</sup>. Planbatenheffing heeft daarentegen als belastbare materie, een waardevermeerdering van een onroerend goed, die geacht wordt voort te vloeien uit een optreden van de gewestelijke overheid, en dit nog steeds "onafhankelijk van gelijk welke overdracht". Het betreft dus een potentiële meerwaarde die het gevolg is van een gewijzigde planningspolitiek<sup>24</sup>. Het feit dat de planbatenheffing pas dient te worden betaald bij de overdracht onder bezwarende titel of binnen een periode na het verkrijgen van een bouw- of verkavelingsvergunning doet daaraan geen afbreuk volgens het Grondwettelijk Hof<sup>25</sup>.
- Met het voorliggende ontwerp van decreet wordt de berekeningswijze van de planbaten 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 bestemmingswijziging of wijziging van stedenbouwkundige voorschriften, een raming te maken van de vermoede meerwaarde. Deze aangepaste berekeningswijze houdt geen wijziging in van de belastbare materie van de planbatenheffing. Het is nog steeds de potentiële meerwaarde die het gevolg is van een gewijzigde planningspolitiek die wordt belast, onafhankelijk van gelijk welke overdracht. Het verschuldigd zijn van de planbatenheffing is dus niet afhankelijk van het effectief realiseren van de meerwaarde. Een dergelijk vermogensbestanddeel,

---

<sup>18</sup> Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, (Parl.St. VI.Parl. 1998-99, stuk 1332, nr. 1, 129.

<sup>19</sup> M.De Jonckheere, "De planbatenheffing in het Vlaamse Gewest", NFM 2000, 28.

<sup>20</sup> Adv.RvS betreffende het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, Parl.St. VI.Parl. 1998-99, stuk 1332, nr. 1, 271.

<sup>21</sup> Parl.St. VI.Parl. 1998-99, stuk 1332, nr.1, 48.

<sup>22</sup> Parl.St. VI.Parl. 2008-09, stuk 2011, nr.1, 55-56, nr.164-165.

<sup>23</sup> GwH 6 april 2011, nr.50/2011, B.57.6.

<sup>24</sup> GwH 6 april 2011, nr.50/2011, B.57.6.

<sup>25</sup> Martel, Vandaele (2011) "Recente ontwikkelingen m.t.b.t het Grond- en Pandendecreet en de VCRO op het vlak van de sociale last, het wonen in eigen streek, de goede ruimtelijke ordening en de planbatenheffing" in Kluwer, 2011/4, pp.179-200.



namelijk de waardevermeerdering van een perceel die geacht wordt voort te vloeien uit een RUP, wordt niet belast door de federale overheid. Er is dus geen sprake van een verboden dubbele belasting.

- De heffing is gekoppeld aan een wijziging in bestemmingscategorie en houdt voortaan ook rekening met de ontwikkelingsmogelijkheden die bijkomend zouden kunnen gegenereerd worden op het niveau van de stedenbouwkundige voorschriften. In artikel 2.6.4 VCRO wordt immers ingeschreven dat een planbatenheffing eveneens verschuldigd is wanneer een planwijziging tot gevolg heeft dat binnen een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding "wonen", "bedrijvigheid" of "recreatie" valt, een verhoging van de dichtheid, een vermeerdering van het aantal bouwlagen of een verhoging van de bouwhoogte of van de bouwdiepte mogelijk wordt ten opzichte van de tot dan toe geldende stedenbouwkundige voorschriften.

Een verhoging van ontwikkelingsmogelijkheden via gewijzigde verkavelingsvoorschriften valt hier niet onder, omdat sinds de Codextrein van verkavelingsvoorschriften ouder dan 15 jaar afgeweken kan worden zonder verkavelingswijziging (al dan niet via RUP) en verkavelingen kunnen gewijzigd worden zonder planwijziging.

Het belasten van waardevermeerderingen die ontstaan bij verkavelingswijzigingen via plan, zou een schending van het gelijkheidsbeginsel kunnen meebrengen omdat verkavelingswijzigingen die niet via plan verlopen niet belast worden. Het lijkt logisch om tegenover verruiming van bouwmogelijkheden door afwijking van verkavelingsvergunningen of door wijziging van een verkaveling een last te zetten in plaats van een (plan)batenheffing. Voor verhogingen van ontwikkelingsmogelijkheden die niet onder het toepassingsgebied van de planbatenheffing vallen, biedt het instrument stedenbouwkundige last de vergunningverlenende overheid wél de mogelijkheid om in de realisatiefase lasten te verbinden aan een project (wanneer er zicht is op de effectieve omvang en impact van een project, vb. aantal units, oppervlakte, verkeersafwisseling,...).

#### *Naar een sterkere afstemming met de planschade-regeling: doelstellingen*

De verwachting dat de planbatenregeling een afspiegeling zou moeten zijn van de planschade, dient verdere duiding. De Vlaamse regering stelde reeds bij de eerste decretale verankering van de planbatenregeling (met name in het decreet ruimtelijke ordening van 1999) dat er werd gestreefd naar een parallellisme tussen de planbaten enerzijds en de planschade anderzijds. Daarbij vulde ze aan: "Het is logisch dat, indien de overheid een schadevergoeding moet betalen naar aanleiding van een bepaald ruimtelijk uitvoeringsplan, zij ook een deel van de baten kan vorderen, indien door een bepaald uitvoeringsplan het goed een aanzienlijke waardeverhoging heeft verkregen, bijvoorbeeld wanneer een landbouwgrond wordt omgezet in een bouwgrond."<sup>26</sup>

De vraag naar een sterker 'evenwicht' tussen planbaten en planschade richt zich op het voorwerp van de heffing/vergoeding, op de verhouding tussen geïnde en uitbetaalde bedragen en op de procedures.

- Waar de planschade te beschouwen is als een vergoeding voor een effectief toekomstig waardeverlies ten gevolge van een bestemmingswijziging, heeft de decreetgever de planbaten van bij het begin benaderd als een (gedeeltelijke) recuperatie van een potentiële waardevermeerdering bij een planinitiatief. Dit principe blijft behouden, maar het voorliggende ontwerp van decreet zorgt wel voor een meer nauwkeurige

---

<sup>26</sup> <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/1998-1999/g1332-1.pdf>, p. 48

raming van het bedrag van de vermoede meerwaarde. Voortaan wordt het aan de bevoegde landcommissie overgelaten om, voor elk perceel dat gevat is door een bestemmingswijziging of wijziging van stedenbouwkundige voorschriften, een raming te maken van de vermoede meerwaarde. Deze aangepaste berekeningswijze houdt geen wijziging in van de belastbare materie van de planbatenheffing. Het is nog steeds de potentiële meerwaarde die het gevolg is van een gewijzigde planningspolitiek die wordt belast, onafhankelijk van gelijk welke overdracht. Er is dus geen overlap met de (federale) meerwaardebelasting bij verkoop of vervreemding van onroerende goederen.

- De verhouding tussen geïnde en uitbetaalde bedragen is daarentegen wel een belangrijk werkpunt bij de vooropgestelde optimalisatie. Verschillende aspecten van de planbatenregeling zorgen voor een scheefgetrokken verhouding tussen inkomsten en uitgaven ten gevolge van planningsinitiatieven. Het gaat in hoofdzaak om de koppeling aan een startfeit (zonder uiterlijke betaaltermijn), het heffingspercentage en de bestaande uitzonderingen voor zonevreemde gebouwen. Ook de verhouding inzake toebedeling tussen de geïnde planbaten en de uit te betalen planschadeclaims over de betrokken bestuursniveaus is een werkpunt. Vooral bij lokale besturen vermindert het draagvlak aanzienlijk voor omzettingen naar zachte bestemmingen, door het feit dat hiertegenover (te) weinig inkomsten staan vanuit de planbaten. Op beide aspecten wordt verder ingegaan.
- Tot slot zijn de procedures achter planschade en planbaten eveneens voorwerp van afstemming. Dit wordt reeds aangepakt bij de voorgestelde harmonisering van compenserende vergoedingen, waardoor de planschadevergoeding wordt gekoppeld aan een administratieve vergoeding. Op die manier wordt de procedure voor de aanvraag van een planschadevergoeding voor een burger/eigenaar even toegankelijk als het voor een overheid is om een belasting te innen.

#### Verhoging heffingspercentage

Een zodanige aanpassing van de planbatenheffing dat er een sterkere budgettaire afspiegeling is met de planschade, stelt de overheid voor de grens van wat men naar aanleiding van een herbestemming effectief kan belasten, zonder tot een overlap te komen met de bestaande (federale) meerwaardebelasting bij verkoop of vervreemding van onroerende goederen. Het (gedeeltelijk) terugvorderen van de waardevermeerdering op het niveau van de ruimtelijke ontwikkeling (te situeren op het vergunningniveau) wordt mogelijk gemaakt via het instrument van stedenbouwkundige lasten.

Via een gerichte bijstelling van de planbatenregeling wordt een verhoging van de potentiële overheidsinkomsten beoogd. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de planbaten niet in het verleden en evenmin naar de toekomst kan opgevat worden als een instrument dat voor een budgettair evenwicht kan zorgen met de planschade. Waar de planschade te beschouwen is als een vergoeding voor een effectief geleden kapitaalverlies ten gevolge van een bestemmingswijziging, heeft de decreetgever de planbaten van bij het begin benaderd als een (gedeeltelijke) recuperatie van een potentiële waardevermeerdering bij een planinitiatief.

De verhoging van de heffingspercentages wordt zodanig doorgevoerd dat de hoogste schijf wordt onderworpen aan een heffingspercentage van 50% (in plaats van 30%) en de laagste schijf aan een heffingspercentage van 25%.

#### Doorstroming van geïnde planbaten naar de initiatiefnemende overheden

De planbatenheffing werd voorheen beschouwd als een gewestelijke heffing, zowel op het vlak van de inning en invordering, maar ook voor wat de aanwending van de geïnde

middelen betreft. Bij het Aanvullings- en aanpassingsdecreet van 2009 werd geargumenteed dat

- het aangewezen was om deze middelen in hoofdzaak centraal, strategisch en projectmatig in te zetten en
- dat de planbatenheffing een inzicht vereiste in de planning op de 3 niveaus (gewest, provincie, gemeente) en daartoe een specifieke know-how vereist was, die slechts in de schoot van de gewestelijke administratie aanwezig was.<sup>27</sup>

Er is daarom een begrotingsfonds met de naam 'Planbatenfonds' opgericht dat beheerd wordt door de Vlaamse Regering en waaraan alle planbateninkomsten worden toegewezen. De inkomsten van herbestemmingen naar "bedrijvigheid" worden voor gewestelijke RUP's doorgestort naar het Rubiconfonds en voor gemeentelijke/provinciale RUP's naar de respectievelijke gemeente/provincie. Planbaten uit planologische oplossingen voor permanente bewoning van weekendverblijven worden doorgestort naar de betrokken provincie of gemeente. De overblijvende middelen worden vandaag gestort op een rekening van het grondfonds, dewelke initieel de activeringsprojecten diende te subsidiëren, maar die echter nooit zijn geoperationaliseerd. Echter, in de praktijk vond een desaffectatie van middelen plaats, waardoor enkel de inkomsten voor gemeenten en provincies worden doorgestort en er in het grondfonds geen middelen meer ter beschikking staan. De doorgestorte inkomsten zijn bovendien relatief beperkt, gelet op de eerder aangehaalde uitgestelde inning ten gevolge van de startfeiten.

Vandaag wordt vastgesteld dat de bestaande verdeling van de geïnde middelen aanleiding geeft tot een verminderd draagvlak voor planningsinitiatieven op lokaal niveau, mede omdat de zichtbare effecten van deze heffing op het terrein niet kunnen worden aangetoond, maar vooral om ze lokale overheden onvoldoende financiële armslag blijkt te geven voor omzettingen naar zachte bestemmingen (cfr risico planschade-claims).

Door de geïnde bedragen maximaal te laten doorstromen naar de initiatiefnemende overheden van de betrokken plannen, wordt ingegaan op deze vraag.

Een administratieve lastenverlaging voor het Planbatenfonds bestaat er alvast in om de afhouding van inningskosten en andere kosten ingevolge de terugbetaling van reeds geïnde planbaten bij onteigening of de overdracht in der minne ten algemene nutte te schrappen. Deze regeling is immers onnodig complex en zorgt voor vertraging bij de doorstorting van de andere middelen naar de betrokken bestuursniveaus. De doorstorting van de geïnde gelden kan maar jaarlijks gebeuren, gezien de inningskosten moeten worden voorafgehouden van de doorstortingen en ten laste van het Grond- en Rubiconfonds moeten worden aangerekend volgens een verdeelsleutel die pas op het einde van het jaar kan worden vastgesteld. Het ontwerp van decreetswijziging schrapt daarom artikel 2.6.17 §3 eerste lid, van de VCRO gekoppeld aan de afspraak binnen de Vlaamse regering om de benodigde middelen voor de inning van de planbaten door Vlabel te voorzien vanuit de reguliere begroting.

### **6.7 Verbetering en verruiming recht van voorkeur**

Artikel 7.1.5. van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting introduceerde een recht van voorkeur ten behoeve van de Vlaamse Grondenbank bij vervreemdingen van onroerende goederen door een administratieve overheid van het

---

<sup>27</sup> MVT bij decreet 2009, p. 55

Vlaamse Gewest. Het voorkeurrecht is één van de instrumenten die de Vlaamse Grondenbank toestaat op een flexibele wijze gronden te verwerven en de grondreserve op te bouwen die zij nodig heeft om haar taken (vervat in artikel 5 van het decreet Vlaamse Grondenbank) te kunnen vervullen.

De regels die zijn ingevoerd in het decreet Vlaamse Grondenbank zijn momenteel vrij summier. Via dit ontwerp van decreet worden deze regels verder aangevuld.

Het recht van voorkeur houdt in dat de Vlaamse Grondenbank de preferentiële koper is van overheidsgronden die de Vlaamse administratieve overheden wensen te vervreemden. Door een recht van voorkeur te geven aan de Vlaamse Grondenbank wordt voorkomen dat onroerende goederen die verkocht worden door een Vlaamse administratieve overheid, nadien opnieuw moeten worden verworven door de Vlaamse Grondenbank in het kader van haar taken. In de praktijk zullen de instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest hun niet-bestemde onroerende goederen gelegen in de agrarische structuur en gelegen in de natuurlijke structuur in eerste instantie aanbieden aan de Vlaamse Grondenbank<sup>28</sup>.

Zowel een voorkeurrecht als een voorkooprecht geeft aan de administratieve overheid (de titularis) het recht om bij voorkeur, dus boven alle andere contractspartijen, een contract te mogen afsluiten met de eigenaar of zakenrechtelijke houder van een bepaald goed. De termen voorkeurrechten en voorkooprechten worden beiden als verzamelnaam gebruikt voor dergelijke rechten. Het is in deze context echter nuttig om een duidelijk onderscheid te maken tussen het voorkeurrecht en het voorkooprecht<sup>29</sup>. Het wettelijke recht van voorkeur is de mogelijkheid die de wet aan een bepaald persoon toestaat om een goed aan te kopen bij voorkeur op elke andere persoon. Hieruit volgt dat de eigenaar die zijn goed wil verkopen het goed te koop dient aan te bieden aan de houder van het voorkeurrecht vóór hij het aanbiedt aan iedere andere persoon. Op het moment dat het voorkeurrecht wordt uitgeoefend, is er enkel een intentie tot verkoop. Dit is het essentieel verschil met recht van voorkoop. Het wettelijke recht van voorkoop is de mogelijkheid die een wet (of decreet) toestaat aan een persoon om een goed aan te kopen tegen dezelfde prijs die een andere kandidaat-koper biedt en tegen dezelfde voorwaarden. Als een eigenaar een koper vindt voor het goed waarop het voorkooprecht rust, moet de eigenaar na het sluiten van de verkoopovereenkomst met de initiële koper het recht van voorkoop aanbieden aan de houder van het voorkooprecht, die aldus bij uitoefening van zijn voorkooprecht aan dezelfde prijs en voorwaarden in de plaats komt van initiële koper als verwerver. Met andere woorden, op het moment dat een recht van voorkeur aan de Vlaamse Grondenbank wordt aangeboden, is er nog geen koop gesloten. Bij de uitoefening van een recht van voorkoop is er wel reeds een koop gesloten en treedt de Vlaamse Grondenbank in de plaats van de koper.

#### Stand van zaken implementatie

De implementatie van het voorkeurrecht van de Vlaamse Grondenbank gebeurt door de Vlaamse Landmaatschappij, die krachtens het decreet Vlaamse Grondenbank ook de

---

<sup>28</sup> Het voorkeurrecht is beperkt tot de gronden gelegen in een gebied dat valt onder de categorie "recreatie", "landbouw", "bos", "overig groen", "reservaat en natuur", "gemeenschaps- en nutsvoorzieningen" of "ontginning en waterwinning" zoals bepaald in artikel 2.2.3. van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening.

<sup>29</sup> Vgl.: P. DAUW, F. DE ROO, D. DHAENENS en A. WITTENS, *Onroerend goed in de praktijk*, XIV.I, Kluwer, Mechelen, 2015, afl. 271, 677; F. LOGGHE, *Juridische contouren van voorkooprechten bij onroerende goederen*, *Not. Fisc. M.* 2000, 6, 140-141.

uitoefening van de Vlaamse voorkeurrechten verzorgt en informatie ter beschikking stelt die hierop betrekking heeft. Teneinde de regelgeving m.b.t. het recht van voorkeur onder de aandacht te brengen van de besturen die erdoor worden gevat, zijn recent de volgende initiatieven genomen.

- Op de website van de VLM is een tekst gepubliceerd over het recht van voorkeur met daaraan gekoppeld een link naar standaardformulieren die de aanbiedende administratieve overheid moet gebruiken bij de aanbidding van het recht van voorkeur. De tekst en de formulieren werden onder de aandacht gebracht d.m.v. een e-mail aan een aantal stakeholders. Het departement Bestuurszaken zal via hun nieuwsbrief de informatie verder verspreiden naar alle besturen die onder het toezicht vallen van het Vlaams Gewest.
- In de momenteel aangeboden procedure dient de aanbiedende overheid de formulieren die beschikbaar zijn op de website van de VLM in te vullen en aangetekend te versturen naar de Vlaamse Grondenbank. Ook een afgifte tegen ontvangstbewijs is mogelijk. Teneinde deze procedure verder te vereenvoudigen, wenst de VLM werk te maken van een digitaal loket.

#### Discordantieprobleem

Op dit moment is er geen regeling voor het probleem van discordantie. Dit kan zich voordoen in de volgende gevallen:

- ofwel heeft de eigenaar niet de intentie om het ganse onroerend goed te verkopen waarop het recht van voorkeur is toegekend;
- ofwel heeft de eigenaar de intentie een onroerend goed te verkopen dat groter is dan dat aan het recht van voorkeur is onderworpen. Dit geval doet zich voor wanneer de verkoper eigenaar is van een geheel van gronden of onroerende goederen waarvan slechts enkele, of slechts één aan het recht van voorkeur is onderworpen.

Er wordt hiervoor de volgende oplossing ingevoerd ([artikel 109, 3°](#)):

- In de eerste hypothese: het recht van voorkeur moet worden aangeboden op het deel dat te koop wordt aangeboden, vermits dit hoe dan ook begrepen is in het onroerend goed dat aan het recht van voorkeur onderworpen is;
- In de tweede hypothese: het afzonderlijk aanbod als principiële regel. Op die regel kan een uitzondering worden ingelast, waarop de administratieve overheid van het Vlaams Gewest zich kan beroepen voor zover het geheel dat te koop wordt aangeboden, een "ruimtelijk geheel" vormt. Het begrip "ruimtelijk geheel" dient, naar analogie met de voorkeurrechten, gedefinieerd te worden als: een ruimtelijk geheel is er wanneer twee of meer kadastrale percelen of delen van kadastrale percelen samen een gemeenschappelijke grens hebben. Hiermee wordt bereikt dat een onredelijke of onbillijke opsplitsing niet kan opgedrongen worden. Een voorbeeld daarvan is dat van een verkoop met twee aanpalende gronden, waarvan slechts één aan het recht van voorkeur is onderworpen. Door de uitzondering te beperken tot die gevallen waar sprake kan zijn van een "ruimtelijk geheel", wordt vermeden dat de belangen van de begunstigde van het recht van voorkeur zouden worden miskend, door over te gaan tot verkoop van onroerende goederen die artificieel samengevoegd worden terwijl ze ruimtelijk op geen enkele wijze op het bestaan van enige eenheid wijzen.

Deze regeling van het probleem van discordantie is in ruime mate gebaseerd op artikel 9 van het decreet van 25 mei 2007 houdende harmonisering van de procedures van voorkeurrechten.

### Termijnen

Momenteel wordt niet geregeld hoe de termijnen worden berekend.

Op de procedure van aanbidding en uitoefening van het recht van voorkeur kan eventueel, zoals voor de inwerkingtreding van het decreet van 25 mei 2007 houdende harmonisering van de procedures van voorkeurrechten het geval was bij de voorkeurrechten, de regeling van de artikelen 52 en 53 van het Gerechtelijk Wetboek worden toegepast. De termijnregeling in het Gerechtelijk Wetboek is in principe enkel van toepassing op proceshandelingen zodat deze termijnberekening niet van rechtswege toepasselijk is in het bestuursrecht. Dit belet evenwel niet dat bij gebrek aan normatieve bepaling, deze termijnberekening kan worden gevolgd in bestuurlijke procedures, in de mate dat zij overeenstemt met de spraakgebruikelijke betekenis van de gehanteerde bewoordingen<sup>30</sup>.

Het is, om interpretatie- en toepassingsproblemen te vermijden, noodzakelijk om op uniforme wijze de termijnregeling te omschrijven naar analogie met het voormelde decreet van 25 mei 2007 ([artikel 109, 5°](#)). De termijn van 2 maanden wordt in dat kader ook vervangen door "zestig dagen" ([artikel 109, 4°](#)). Dit eveneens naar analogie met de regelgeving betreffende de decretale voorkeurrechten.

### Sancties/toepassingsgebied

Momenteel zijn er geen sancties verbonden aan de miskennis van het recht van voorkeur. Het is noodzakelijk om een regeling uit te werken die de sancties en de procedure voorziet indien het recht van voorkeur wordt miskend. Er is sprake van een miskennis wanneer de administratieve overheid het recht van voorkeur niet zou aanbieden ofwel binnen het jaar het goed verkoopt tegen een prijs en onder voorwaarden die gunstiger zijn dan vermeld in het aanbod tot aankoop (met als referentie de venale waarde, zoals geschat door een Vlaamse commissaris, een ontvanger van het registratiekantoor of een beëdigde schatter). De Vlaamse Grondenbank kiest tussen indeplaatsstelling en een forfaitaire schadevergoeding ([artikel 110](#)).

Naast de sancties kunnen ook enkele uitsluitingen uit het toepassingsgebied kunnen worden bepaald.

### Projectmatig recht van voorkeur

Het recht van voorkeur in het decreet Vlaamse grondenbank is een generiek recht van voorkeur, dat van toepassing is bij de verkoop van een onroerend goed, gelegen binnen bepaalde bestemmingscategorieën, door een administratieve overheid van het Vlaams Gewest. Voor de realisatie van landinrichtingsplannen of inrichtingsnota's, zoals beschreven in het Decreet Landinrichting van 28 maart 2014, kan het wenselijk zijn om onroerende goederen te verwerven in andere bestemmingscategorieën dan deze die van toepassing zijn voor het recht van voorkeur in het kader van het decreet Vlaamse grondenbank. Dat kan door het toevoegen van een instrument recht van voorkeur aan het Decreet Landinrichting ([artikel 6.10.15.-6.10.18.](#)). Bij de opmaak van een landinrichtingsplan of een inrichtingsnota kan vervolgens beslist worden of het instrument al dan niet wordt ingezet.

### Technische aanpassingen

Het is, om verwarring en rechtsonzekerheid te vermijden, noodzakelijk om de term "aankoopcomité" in artikel 19/3 van het decreet Vlaamse Grondenbank in overeenstemming te brengen met de terminologie van de Vlaamse Vastgoedcodex ([artikel 109, 2°](#)).

---

<sup>30</sup> I. OPDEBEEK en J. GORIS, "Termijnen in het bestuursrecht in het algemeen en in het Gemeente en Provinciedecreet in het bijzonder", *T. Gem.* 2007, 99-110.

Er wordt verduidelijkt dat het recht van voorkeur van toepassing is op de (vergelijkbare) bestemmingsgebieden van de (nog van kracht zijnde) gewestplannen en een daarbij aansluitende "concordantieregeling" ingevoegd (naar analogie met de bepalingen in de VCRO).

## **6.8 Instrumentarium voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten**

Het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten (hierna 'decreet leegstand') heeft tot doel om te komen tot 'een coherent geheel van bepalingen die eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten ertoe moet aanzetten om deze gebouwen te recupereren of ze opnieuw op de markt te brengen met eerbied voor de ruimtelijke ordening van het grondgebied.' In uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 voert Ruimte Vlaanderen een fundamentele evaluatie naar dit instrumentarium uit, met het oog op een globale bijstelling van de regelgeving. Anticiperend op de uitkomsten van deze evaluatie wordt via het Instrumentendecreet een gerichte aanpassing beoogd van de subsidieregeling en de vrijstellings- en opschortingsgronden voor de heffing.

De Vlaamse Regering keurde op 30 november 2016 het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen goed. Hiermee wordt een ambitieus veranderingstraject vooropgesteld om het bestaand ruimtebeslag beter en intensiever te gebruiken en zo de druk op de open ruimte te verminderen. De huidige regelgeving ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten biedt vandaag echter een kader dat verdere bebouwing en verharding van open ruimte en agrarische gebieden sterk faciliteert. Deze agrarische gebieden zijn nochtans bestemd voor de beroepslandbouw, zijnde het beroepsmatig kweken van planten en veeteelt. In deze gebieden overweegt de functie 'landbouw', andere functies zoals wonen en niet-agrarische economische activiteiten komen historisch gegroeid verspreid voor of zijn ontstaan vanuit het patrimonium dat niet meer door de beroepslandbouw gebruikt wordt. Beleidsmatig wordt er voor geopteerd het ruimtebeslag van wonen (en de bijhorende vertuining/verpaarding) en niet-agrarische economische activiteiten niet te laten toenemen en de reeds bestaande niet-agrarische activiteiten in regel een eerder beperkt ruimtelijk ontwikkelingsperspectief te geven. Deze overwegingen brengen ertoe dat een beleidsmatige heroriëntering van de regelgeving voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten op korte termijn noodzakelijk is, zelfs anticiperend op de resultaten van bovengenoemd onderzoek. Een ruimtelijke differentiatie van de regelgeving moet ervoor zorgen dat ongewenste ruimtelijke dynamieken in de open ruimte worden vermeden, zoals (1) het aantrekken van nieuwe activiteiten in leegstaande bedrijfsruimten om leegstandsheffing te vermijden en (2) de sloop van gebouwen in functie van het oprichten van nieuwe bebouwing via een financiële ondersteuning van saneringswerkzaamheden in het kader van de vernieuwing.

De regeling inzake de subsidieverlening, de onteigening en de inventarisatie van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten is vastgelegd in het decreet leegstand.

De inventaris bevat alle leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten die aan een heffing kunnen worden onderworpen en/of voor een subsidie in aanmerking kunnen komen. Van leegstand is sprake van zodra meer dan 50 % van de totale vloeroppervlakte van de bedrijfsgebouwen niet effectief wordt benut (cfr artikel 2, 3° decreet leegstand). De eigenaar van een bedrijfsruimte kan de schrapping uit de inventaris vragen in geval van beëindiging van de gehele of gedeeltelijke leegstand. Teneinde onwettig gebruik van

bedrijfsruimten tegen te gaan, wordt verduidelijkt dat enkel de wettelijk toegelaten benutting van het bedrijfsgebouw wordt in aanmerking genomen. Hiermee wordt een meer expliciete controle beoogd om te vermijden dat leegstaande bedrijfsruimten zouden worden ingevuld met niet-toegelaten activiteiten. Daarnaast wordt ook in de definitie van “vernieuwing” verduidelijkt dat enkel ‘toegelaten’ maatregelen voor de sanering en/of herbestemming worden in aanmerking genomen.

Bij de meest recente wijziging van het decreet leegstand is aan de Vlaamse Regering een delegatie verleend om de in het decreet vermelde subsidiepercentages aan te passen aan de prioriteit en het belang van bepaalde categorieën van vernieuwing. In aansluiting op de doelstellingen van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen bestaat de prioriteit erin om het bestaand ruimtebeslag beter en intensiever te gebruiken, via transformaties op goed gelegen locaties en door de bebouwings- en verhardingsgraad in de open ruimte te laten afnemen. Er wordt dus een tweesporenbeleid ontwikkeld inzake leegstand, uitgaande van een gebiedsdifferentiatie. Voorliggend wijzigingsvoorstel reikt de nodige decretale basis 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.

## **7. Slotbepalingen**

Het ontwerp decreet eindigt met overgangsbepalingen en bepalingen inzake de inwerkingtreding en evaluatie van het decreet. Ook voorziet dit aanbouwdecreet een codificatieopdracht. Vermits een codificatie geen inhoudelijke wijzigingen kan teweegbrengen, heeft ze enkel de bundeling van de ‘geharmoniseerde’ instrumenten tot doel. Toch verhoogt een codificatie de leesbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid van het aanbouwdecreet op latere termijn. Deze techniek maakt ook de aanbouw met latere nieuwe instrumenten eenvoudiger en sluit ook aan bij de aanbouwfilosofie.



## **II. TOELICHTING OVER DE ONTVANGEN ADVIEZEN**

Een gezamenlijk advies van SARO, Minaraad, SERV en SALV werd overgemaakt op 19 maart 2018. De opmerkingen uit dit advies zijn hieronder weergegeven in de volgorde van het ontvangen advies.<sup>31</sup>

Een afzonderlijk standpunt van VVSG werd overgemaakt op 22 maart 2018. Om herhaling te vermijden, wordt onder paragraaf 2 enkel ingegaan op die aspecten uit het VVSG-standpunt die aanvullend zijn op het gezamenlijk advies van SARO, Minaraad, SERV en SALV.

De inhoud van de adviezen is hieronder weergegeven in cursief.

### **1. Gezamenlijk advies van SARO, Minaraad, SERV en SALV**

#### **1. Strategische bemerkingen**

##### **1.1 Over de afstemming tussen het instrumentendecreet en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen**

*De raden vinden het positief dat de werkzaamheden inzake het Instrumentendecreet gelijktijdig verlopen aan het BRV. 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. 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. [advies randnr. 6 & 7]*

Deze opmerking heeft betrekking op de besluitvorming over het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

##### **1.2 Over de financiële impact van het instrumentendecreet**

*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*

---

<sup>31</sup> Vaststellingen, letterlijke verwijzingen naar het decreet of opmerkingen die verderop in het advies terugkomen, zijn weggelaten uit dit overzicht.

*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 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.*

*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. 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. [advies randnrs. 8 & 9]*

Met het oog op advies door de Inspectie van Financiën is de financiële weerslag van het Instrumentendecreet beschreven op het niveau van de noodzakelijke randvoorwaarden om een vlotte en degelijke toepassing van de betrokken instrumenten op elk bestuursniveau te kunnen garanderen (organisatorische aspecten, technische omkadering, ondersteuning van initiatiefnemers,...). Waarom een budgetraming verbonden aan de eigenlijke inzet van deze instrumenten moeilijk haalbaar is, wordt als volgt beargumenteerd.

De inzet van de instrumenten vervat in dit decreet, wordt geregeld via diverse (bestaande) procedures en processen. In de memorie van toelichting wordt dit nader omschreven. Het zijn de concrete (ruimtelijke) doelstellingen en maatregelen voorzien in de betreffende projecten of plannen die de basis vormen voor een instrumentenmix op maat en voor de financiële raming gekoppeld aan deze instrumenten. De gemotiveerde beslissing over de inzet van de in het decreet vervatte instrumenten volgt een geëigende besluitvorming.

Het is logisch dat in die gevallen waar de Vlaamse overheid initiatiefnemer is, de budgettaire impact van ruimtelijke en instrumentele keuzes op dit niveau worden omschreven. Enkele voorbeelden van dergelijke beslissingen zijn: de vaststelling van een landinrichtingsproject, een projectbesluit in het kader van de Complexe Projecten, de beslissing van de Vlaamse Regering met betrekking tot de signaalgebieden. Ook voorziet de nieuwe (administratieve) procedure voor de planschadevergoeding in een mogelijkheid om, voorafgaand aan de definitieve beslissing over een ruimtelijk uitvoeringsplan, een schaderamingsrapport op te vragen bij de landcommissie (infra).

De keuze van ruimtelijke maatregelen en in te zetten instrumenten op het terrein maakt steeds deel uit van een multi-actor-proces. De afweging van instrumenten (onder meer ook op basis van beschikbare middelen) is per definitie een procesmatige voorwaarde voor duurzame ruimtelijke realisaties, die dus gefaciliteerd kunnen worden door het instrumentendecreet.

*De raden benadrukken het belang van instrumenten inzake financiële verevening tussen gemeenten. De raden vinden het een goede zaak dat de Memorie van Toelichting (pag. 35) verwijst naar een mogelijke bijstelling van het gemeentefonds (...). De raden vragen dat hierin verdere concrete stappen worden gezet. [advies randnr. 10]*

Deze vraag wordt in acht genomen. Verdere stappen inzake de heroriëntering van het gemeentefonds of andere pistes om gemeentelijk financieel te stimuleren naar een sterker openruimtebeleid zullen worden ontwikkeld in samenwerking tussen de betrokken beleidsdomeinen.

*De raden pleiten tevens voor een volledige doorstroming van de centraal geïnde planbaten naar de planinitiatiefnemers. [advies randnr. 10]*

Het decreet werd hierop aangepast, met name in artikel 144.

### **1.3 Over vereenvoudiging, transparantie, leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid**

*Volgens de nota aan de Vlaamse Regering ligt de focus van het Instrumentendecreet op vereenvoudiging, transparantie, leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid. De aanbouwfilosofie van het decreet is hierbij essentieel. 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. 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. [advies randnr. 11]*

De instrumentengids wordt ontwikkeld gelijktijdig met het instrumentendecreet. Deze gids biedt een heldere wegwijs door de bestaande en meest actuele regelgeving door middel van een open-data-koppeling met Codex Vlaanderen. Om deze reden kan de gids pas gelanceerd worden na publicatie van het instrumentendecreet op de website van Codex Vlaanderen.

*Enkele essentiële elementen van het Instrumentendecreet moeten nog verder worden ingevuld met*

uitvoeringsbesluiten. 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. Zeker voor wat betreft de uitvoeringsbesluiten van strategische aard, vragen de raden dat deze voor advies worden voorgelegd aan de betrokken raden. [advies randnr. 12]

In het decreet zelf zitten reeds heel wat operationele bepalingen, waar voor de uitvoerbaarheid geen uitvoeringsbesluit noodzakelijk is. De geharmoniseerde instrumenten, de compenserende vergoedingen en koopplichten, vergen voor de procedure en berekening wel uitvoering. Het opzet is alleszins om te streven naar één globaal uitvoeringsbesluit bij het instrumentendecreet, wat de uitvoerbaarheid alleszins bevordert.

#### **1.4 Over billijkheid en rechtszekerheid**

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 raden kunnen dit uitgangspunt ten volle ondersteunen; ze vinden evenwel dat dit uitgangspunt niet steeds volwaardig wordt bewaakt met voorliggend Instrumentendecreet. 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 groepswoonbouwprojecten in woonuitbreidingsgebieden en voor het verkavelen van gronden. Dit geldt voor private en publieke ontwikkelaars met evenwel een uitzondering voor een sociale huisvestingsmaatschappij. [advies randnrs. 13 & 14]

Wat het vermeende onderscheid bij verwervingssubsidies betreft, kan verwezen worden naar het advies van VVSG en waarbij wordt aangedrongen op sterke nuancering.

Wat de lasten betreft, die nog van een heel andere aard zijn dan subsidies, kan nog verwezen worden naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarin vermeld wordt dat als de wetgever een aspect van het maatschappelijk leven regelt het aan hem toekomt te oordelen welke elementen determinerend zijn om bepaalde toestanden gelijk dan wel ongelijk te behandelen. Het is een logische keuze van de decreetgever vanuit hun specifieke opdracht binnen het algemeen belang een uitzondering te maken voor sociale huisvestingsmaatschappijen.

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. [advies randnr. 14]

Dat administratieve overheden uitgesloten worden van compenserende vergoedingen wordt verantwoord vanuit het beginsel van de gelijkheid van burgers voor openbare lasten. Bij dit beginsel is het in vergelijking met anderen zwaar getroffen zijn van groot

belang. Enkele onvoorzienbare en het normaal maatschappelijk risico of normaal bedrijfsrisico te boven gaande lasten worden vergoed. Overheden en semi-publieke personen behoren het algemeen belang na te streven en dus ook hun onroerende goederen in het algemeen belang te beheren. Tevens is het t.a.v. overheden en semipublieke personen moeilijk op algemene wijze vergoedingsregels vast te stellen. Hetzelfde kan gesteld worden voor de koopplichten.

Vanuit de bekommernis over de financiële armslag van lokale besturen, sociale huisvestingsmaatschappijen, havenbedrijven en investeringsmaatschappijen is het een beleidskeuze om deze toch niet uit te sluiten voor een compenserende vergoeding.

Artikel 15,§2 en artikel 18,§2 uit het decreet werden in die zin aangepast. Ook de artikelsgewijze bespreking in de MVT werd hierop aangevuld.

*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 interferentie van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten met de planbaten- en planschaderegeling, met het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil uit het landinrichtingsdecreet, met stedenbouwkundige lasten en met erfdiensbaarheden tot openbaar nut is dus een bijzonder aandachtspunt. [advies randnr. 15]*

De interferentie tussen bovengenoemde instrumenten is inderdaad een aandachtspunt en wordt reeds geduid in de memorie van toelichting. De geïntegreerde en afgewogen inzet van instrumenten – de basisdoelstelling van dit decreet – moet juist bekomen dat initiatiefnemende overheden mogelijke interferenties in acht nemen bij de uiteindelijke keuze van een instrumentenmix.

*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. [advies randnr. 16]*

Een stedenbouwkundige verordening is inderdaad een stedenbouwkundige instrument, doch van aard sterk verschillend van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het regelt immers niet de bestemming, doch de inrichting en dan volgens een aantal gelimiteerde onderwerpen. De huidige compenserende vergoeding vanuit ruimtelijke ordening is de planschadevergoeding die dus gericht is op de bestemming. Dit zou de concipiëring vergen van een nieuw soort van vergoeding. Hierbij mag ook steeds niet uit het oog verloren dat burgerlijk een vergoeding kan gevorderd worden en het principiële uitgangspunt van de gelijkheid van de burger voor de openbare last nog steeds is dat er in principe door de overheid geen vergoeding verschuldigd is.

*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.*

[advies randnr. 17]

Deze vraag kan geen betrekking hebben op de planbaten verbonden aan bestemmingswijzigingen zoals vermeld in artikel 2.6.4 van de VCRO. In toepassing van dit artikel worden bestemmingswijzigingen naar de bestemmingscategorie 'gemeenschaps- en nutsvoorzieningen' immers niet onderworpen aan planbaten.

## **2. Bemerkingen bij het instrumentendecreet**

### **2.1 Over de doelstelling van het instrumentendecreet**

*Artikel 4 legt de doelstelling van het Instrumentendecreet vast. 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. [advies randnr. 18]*

Het betreffende artikel werd hierop aangepast, met verwijzingen naar de betreffende doelstellingenartikels uit de VCRO en het DABM.

*Het Instrumentendecreet (artikel 4) legt een verscherpte motiveringsplicht op. De raden vinden de invoering van een verscherpte motiveringsplicht positief. (...) 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). [advies randnr. 19]*

De toevoeging van het adjectief 'verscherpte' duidt erop dat deze motiveringsplicht verder gaat dan de formele motiveringsplicht die geldt voor elke bestuurshandeling (Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen). Inhoudelijk wordt in het decreet reeds aangegeven waar deze motivering op duidt, beslissingen tot inzet van de instrumenten ter uitvoering van ruimtelijke projecten.

De verdere uitwerking van deze verscherpte motiveringsplicht valt onder de delegatie aan de Vlaamse Regering, zoals voorzien in voorliggend decreet. Deze elementen worden dus gevat in een uitvoeringsbesluit.

*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 gebruiksbepalingen in relatie tot de mogelijke compenserende vergoedingen waartoe de gebruiksbepaling 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. [advies randnr. 20]*

Voorliggend decreet werd hierop aangepast. Het vierde lid in artikel 10, §2 werd

geschrapd.

*Er is op heden geen duidelijk zicht op de grondprijzen, transactiepreizen 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. [advies randnr. 20]*

De beschikbaarheid van data of benodigde GIS-bestanden is een belangrijk werkpunt bij de voorbereiding van het uitvoeringsbesluit. Eénduidige bronnen en referentiegegevens zijn onmisbaar voor een objectieve en transparante afhandeling van aanvragen. Tegelijkertijd dient ook rekening gehouden te worden met de privacy-wetgeving.

*Gezien de gewijzigde rol en de bijkomende taken van de landcommissies, stellen de raden zich vragen bij de werklust van deze commissies. Dit kan gevolgen hebben voor de termijn van de procedures, zeker gezien er geen afdwingbare beslissingstermijnen vastliggen. [advies randnr. 20]*

Het betreft hier vooral een bijkomende werklust voor het secretariaat van de landcommissies. Het secretariaat bereidt immers alle dossiers (schaderamingsrapport, schaderapport) voor. Het is dan ook gewenst dat VLM investeert in deze secretariaatsrol. Hiervoor is dan ook voorzien in artikel 10, §1 dat de Vlaamse Regering nadere regels kan vaststellen voor de betaling van werkingsmiddelen aan VLM. Vooral bij aanvangsfase zal de werklust duidelijk hoger zijn. Na verloop van tijd en na automatisatie (mogelijk door de harmonisering) van heel wat handelingen zal de werklust terug kunnen dalen. Hoewel er geen sanctie aan de termijnen gekoppeld is, gaat het niettemin om juridisch bindende termijnen die moeten worden nageleefd (eventueel om straffe van overheidsaansprakelijkheid).

## **2.2 Over de harmonisering compenserende vergoedingen**

*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. [advies randnr. 21]*

*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 voorsnog. [advies randnr. 22]*

*a. Het Instrumentendecreet voorziet niet in afdwingbare beslissingstermijnen. 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. [advies randnr. 22a]*

De termijnen zullen verder uitgewerkt worden in de voorziene uitvoeringsbesluiten als vervaltermijnen. De delegatie daartoe wordt verankerd door een gerichte aanvulling in het betreffende artikel.

Het lijkt niet aangewezen om de bevoegdheid van de overheid te begrenzen in de tijd. Hoewel er geen sanctie aan gekoppeld is, gaat het niettemin om juridisch bindende termijnen die moeten worden nageleefd (eventueel op straffe van overheidsaansprakelijkheid). Bovendien is de overheid subsidiair steeds gebonden door de redelijke-termijn-eis.

VLM staat in voor het administratief beheer en zal in die zin een opvolgingssysteem voor de dossierafhandeling bijhouden.

- b. Het Instrumentendecreet voorziet 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 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. [advies randnr. 22b]*

De bekommernis over een onafhankelijke waardering van compenserende vergoeding is terecht en wordt verzekerd door de rol voor de – onafhankelijke – bevoegde landcommissie. De samenstelling van deze landcommissies is zodanig dat de lokale initiatiefnemende overheid slechts een adviserende rol zal hebben. Voor wat betreft de vertegenwoordiging van het departement Omgeving moeten organisatorische afspraken garanderen dat een te sterke belangenvermenging kan optreden.

Voor de zogenaamde rechter-partij-situatie wordt verwezen naar andere situaties waarin eenzelfde overheid zowel een beslissing als een bezwaar tegen deze beslissing behandelt (bv RUP, vergunning,...). Tot slot wordt gewezen op de gerechtelijke controle die steeds moet meespelen bij vermeende belangenvermengingen.

- 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. [advies randnr. 22c]*

Aan de opmerking van de adviesraden omtrent de procespositie van de aanvrager-schadelijder in de administratieve procedure wordt tegemoet gekomen. De rechtsbescherming van de aanvrager-schadelijder in de administratieve procedure



wordt bijkomend verhoogd door het voorzien van de mogelijkheid om gehoord te worden op verzoek van de aanvrager-schadelijder voor het nemen van de ontwerpbeslissing.

Er is evenwel een verschil in finaliteit tussen het instrument onteigening en het instrument compenserende vergoeding; bij het laatste is er namelijk geen gedwongen eigendomsoverdracht. Omdat onteigening als laatste redmiddel voor die eigendomsoverdracht wordt beschouwd, is in het Vlaams onteigeningsdecreet ervoor geopteerd om de onderhandelingen in functie van een minnelijke eigendomsoverdracht verplicht te maken (Ontwerp van decreet betreffende onteigening voor algemeen nut. MvT, *Parl. St.* VI. Parl. 2016-17, nr. 991/1, 46-47). Gelet op het verschil in finaliteit, is het niet noodzakelijk om een onderhandelingsplicht bij het instrument compenserende vergoeding te voorzien. Bovendien zal de aanvrager-schadelijder, door de hierboven vermelde mogelijkheid tot horen, ook al in de eerste fase van de procedure kunnen tussenkomen.

*Er zijn nog diverse onduidelijkheden inzake de berekening van de eigenaarsvergoeding. [advies randnr. 23]*

- a. *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. [advies randnr. 23b]*

De objectieve factor met betrekking tot ligging vanaf de eerste 50 meter van de rooilijn is inderdaad niet verder gespecificeerd in het decreet. Dit zal verder worden geconcretiseerd in het betreffende uitvoeringsbesluit.

- 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. [advies randnr. 23c]*

Het uitgangspunt voor de berekening van de eigenaarsvergoeding is de eigenaarswaarde. Bij de eigenaarswaarde wordt uitgegaan van alle aspecten die die deze waarde omvatten. Uiteraard omvat dit de venale waarde. Het decreet geeft verder ook objectieve factoren die de eigenaarswaarde beïnvloeden. Ook de verwervingswaarde is daarvan een onderdeel. Het idee om de verwervingswaarde mee een rol te laten spelen, samen met de venale waarde, ligt vervat in het decreet; beide waardes samen bepalen de eigenaarswaarde.

- c. *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. [advies randnr. 23d]*

Deze vraag heeft betrekking op de doorwerking van de objectieve factor 'verwervingswaarde' in de berekening van de eigenaarsvergoeding. Tevens is het decreet zodanig aangepast dat het tijdstip van de verwerving en de bestemming op het moment van de verwerving als objectieve factoren worden vermeld. Dit vergt nog verdere operationalisering in het uitvoeringsbesluit. In theorie zou men in sommige gevallen deze verwervingswaarde al of niet meer kunnen laten spelen, bvb al naargelang het soort van bestemmingswijziging.

*Artikel 15, §2 en artikel 18, §2 bepalen dat een aantal instanties en percelen niet in aanmerking komen voor een eigenaars- of gebruikersvergoeding. 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. [advies randnr. 24]*

- 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.*

Het voorliggend decreet werd op deze beide punten aangepast (cfr. artikelsgewijze bespreking bij artikel 15, 17, 18 en 20).

De uitsluiting van strategische projecten zit vervat in de categorie van percelen waarvoor het Vlaamse Gewest een verwervingssubsidie heeft verleend en moet dus niet expliciet in het decreet opgenomen worden.

De artikelsgewijze bespreking in de MVT werd aangevuld met het grondruilplan.

*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 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). [advies randnr. 25]*

Het voorliggend decreet werd op dit punt gewijzigd.

*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. [advies randnr. 26]*

Deze verduidelijking is opgenomen in de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting.

§2 gaat over gebruiksbeperkingen die fysische ingrepen op de grond tot gevolg hebben (zoals bijvoorbeeld inrichtingswerken uit kracht van wet zoals een waterpeilverhoging) terwijl §1 gaat over gebruiksbeperkingen die geen fysische ingrepen op de grond tot gevolg hebben (zoals bijvoorbeeld een bemestingsbeperking).

In het eerste geval (§2) is er onmiddellijk schade, in het tweede geval (§1) niet. In het laatste geval (§1) wordt dan ook vereist dat er een overdracht plaats vindt.

*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. [advies randnr. 26]*

De periode van 5 jaar is het gevolg van de keuze van de decreetgever in functie van de harmonisatie.

*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). [advies randnr. 26]*

Het toepassingsgebied van de onmiddellijke opeisbaarheid wordt uitgebreid omwille van het verschil dat ontstond tussen planschade en bestemmingswijzigingscompensatie.

Aangezien de bestemmingswijzigingscompensatie quasi steeds gaat over een wijziging naar 'groen' en dus ruimtelijk kwetsbare gebieden, zal deze automatische opeisbaarheid de regel worden bij deze eigenaarsvergoeding

De aanpassing die in 2016 (artikel 6.2.11 van het decreet grond- en pandenbeleid via het decreet landinrichting) werd doorgevoerd voor deze eigenaarsvergoeding (overdracht als ontstaansfeit), wordt op deze manier teniet gedaan.

### **2.3 Over de harmonisering koopplichten**

*Het Instrumentendecreet (artikel 29, §2, 1°) bepaalt dat de 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 gebruiksbepanking de eigenaarswaarde van het goed met meer dan 50% is verminderd. 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. [advies randnr. 28]*

Het is inderdaad zo dat een waardevermindering van minder dan 50% ernstig kan zijn. Dat de eigenaarsvergoeding in dat geval geen correcte vergoeding zou zijn, klopt niet aangezien in het voorstel van decreet 100% van het verschil in eigenaarswaarde wordt vergoed. In de meeste koopplichten kan bovendien ook nog beroep gedaan worden op de voorwaarde van de leefbaarheid van de bedrijfsvoering die ernstig in het gedrang komt.

*De raden betreuen 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. [advies randnr. 28]*

De Vlaamse Regering heeft met bovenvermelde wijziging in de VCRO een beleidskeuze gemaakt. Het is niet wenselijk hierop terug te keren.

### **2.4 Over de convenant- en contractbenadering**

*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. [advies randnr. 30]*

De raden verwijzen hierbij naar een standpunt van Landelijk Vlaanderen, weergegeven in het advies.

- 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 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. 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 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.*

De bepalingen omtrent dit instrument zijn reeds zwaar onderbouwd vanuit onderzoek dat hieromtrent gedurende jaren werd gevoerd, ondermeer door de Vlaamse overheid zelf. De manier waarop dit instrument is geconcipeerd houdt inherent pilootprojecten in. Dit zit reeds ingebed in de voorgestelde decretale verankering van dit instrument.

- Voor convenant- contractbenadering hield het voorafgaand onderzoekstraject (duur 6 maanden)<sup>32</sup> reeds een uitvoerig 'proefdraaien' van het instrument in voor twee gebieden (Meetjesland en Pajottenland). Belangrijk hierbij ook is dat het 'proefdraaien' zowel vanuit het ruimtelijke als juridische werd geanalyseerd.
- Bovendien geldt hier ook dezelfde redenering als bij de regionale projecten voor verhandelbare ontwikkelingsrechten wat de positie van de Vlaamse overheid betreft als contracterende partij bij het convenant. Het decreet voorziet immers dezelfde procedure in het voortraject 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 VO deel uitmaakt.
- Evaluatiebepaling (artikel 180): hier wordt sowieso voorzien in een evaluatie van het instrumentendecreet met de verplichting tot opmaak van een rapport dat ook beleidsaanbevelingen aangaande mogelijke nieuwe of aangepaste realisatiegerichte instrumenten. Dit rapport wordt om de 5 jaar vanaf de inwerkingtreding van het decreet aan het Vlaams Parlement bezorgd.

## **2.5 Over de verhandelbare ontwikkelingsrechten**

*De raden vinden het positief dat het Instrumentendecreet (titel V) de decretale basis legt voor een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten. 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*

---

<sup>32</sup> AtelierRomain, ILVO en LDR (2016) Onderzoek naar het instrument 'convenant' voor niet- agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen

*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.’*

*Er moet nog heel wat onderzoek gebeuren naar het kwantificeren van de ontwikkelingsrechten. Het debat inzake het kwantificeren van ontwikkelingsrechten moet nog voluit worden gevoerd. De raden verwijzen daarbij naar specifieke aandachtspunten bij het systeem, zoals het voorhanden zijn van voldoende ‘wisselgeld’, het kwantificeren van de ontwikkelingsrechten moet afstemming worden nagestreefd met andere vereveningsinstrumenten en de Vlaamse grondrechtenbank. [advies randnr. 31]*

*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. [advies randnr. 31e]*

De idee van pilootprojecten zit ingebed in de voorgestelde decretale verankering van dit instrument.

- Het instellen van een regionaal VOR-systeem wordt (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 het systeem verankerd wordt in een reglementair kader (namelijk het ontwikkelingsrechtenplan gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan).
- De krijtlijnen van het systeem worden vastgelegd in het convenant (uitdrukkelijke decretale opsomming van waarop die krijtlijnen minstens betrekking hebben).
- De Vlaamse Regering sluit pas een convenant af als alle aspecten van het systeem duidelijk zijn, zodat aangetoond kan worden dat het systeem levensvatbaar is. Daartoe is heel wat onderzoek nodig, zoals vraag en aanbod, evoluties, garanties op een billijke vergoeding, ... . Een van de elementen hierbij is dat het systeem kan uitgetest worden via simulaties met bepaalde doelgroepen. Een dergelijk doorgedreven onderzoek kan beschouwd worden als een eerste manier van proefdraaien, hoewel de aanpak anders is. . De lat voor het afsluiten van een convenant ligt dermate hoog dat de kans op een onverantwoorde stap in het onbekende bijzonder klein is.
- 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.

## **2.6 Over 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 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. [advies randnr. 32]*

Het decreet omschrijft expliciet wat onder een overheidsmaatregel verstaan wordt en geeft hierbij op zich al een aantal objectieve elementen.

*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. [advies randnr. 32]*

De termijnen worden aangepast in het decreet en afgestemd op de vervalregeling in het Omgevingsvergunningendecreet van respectievelijk de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen (5 jaar), voor het verkavelen al (15 jaar) dan niet met wegeaanleg (10 jaar). Op die manier wordt tegemoet gekomen aan de opmerking in het advies van de adviesraden.

*Verder merken de raden op dat het Instrumentendecreet slechts een zeer summiere procedure voorziet voor dit instrument. Er is onduidelijkheid over de regels inzake het bepalen van de hoogte van de billijke schadevergoeding. [advies randnr. 32]*

Net zoals bij de compenserende vergoedingen, zijn het de landcommissies die de aanvraag tot een billijke schadevergoeding zullen behandelen. De procedure wordt verder uitgewerkt in het voorziene uitvoeringsbesluit. Er wordt voorgesteld om ook de Vlaamse Regering nadere regels voor de berekening van de billijke schadevergoeding te laten uitwerken. Het ontwerp decreet werd in die zin aangepast.

## **2.7 Over de wijzigingsbepalingen**

### **Wijziging van het decreet leegstand en verwaarlozing bedrijfsruimten**

*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.*

*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.*

*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, handelspandenfondsen, stimuleren starters, centrummanagement).*

*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. [advies randnr. 33]*

Bovenvermelde aandachtspunten worden meegenomen bij de voorbereiding van het betreffende uitvoeringsbesluit.

*Een knelpunt is dat de inventaris een ambtelijke, papieren lijst is en geen proactief instrument dat de herontwikkeling van bedrijfsruimten promoot. 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. [advies randnr. 33e]*

De knelpunten en diverse verbetervoorstellen voor de inventaris kwamen duidelijk naar boven in de evaluatiestudie over het instrumentarium voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten. Het departement Omgeving neemt deze op bij de lopende optimalisatie van het registratiesysteem.

*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). [advies randnr. 33f]*

De voorwaarde om hoogstens twee jaar eigenaar van de bedrijfsruimte te zijn om in aanmerking te komen voor subsidiëring, geldt in alle gevallen. Het advies duidt niet waarom een uitzondering voor leegstaande landbouw-bedrijfsgebouwen wenselijk zou zijn. Een sterkere subsidiëring van sloop van bedrijfsgebouwen wordt in elk geval bekeken bij de herwerking van het betreffende uitvoeringsbesluit.

### Recht van voorkeur

*Artikel 110 voert een nieuw artikel toe dat bepaalt dat bij miskennis 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. 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. [advies randnr. 34]*

Sinds het operationeel zijn van het instrument werd het recht van voorkeur door bepaalde besturen wel degelijk miskend. Van de aanbiedingen die de Vlaamse Grondenbank ontvangen heeft, werd er 50 ha uitgeoefend. Deze gronden werden dikwijls verworven als strategische reserve in voorbereiding van de te verwachten inrichtingsprojecten. Het instrument 'recht van voorkeur' blijkt aldus een belangrijk instrument te zijn en miskennis is nefast. De instrumenterende ambtenaar dient de verkopende overheid er op te wijzen dat het recht van voorkeur moet worden

toegepast maar dient echter niets op te nemen in de akte over het al dan niet aanbieden van het recht van voorkeur. De sancties werden bepaald naar analogie met de Vlaamse voorkeurechten waarbij de begunstigde eveneens de keuze heeft tussen de indeplaatsstelling en een forfaitaire schadevergoeding.

#### 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 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 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. [advies randnr. 35]*

Vlaanderen begeleidt reeds op vandaag de eerste lokale projecten. Het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' kan slechts ingezet worden via de opmaak van een inrichtingsnota. VLM begeleidt iedere initiatiefnemer intensief bij de opmaak van zo'n inrichtingsnota. Dit werd immers decretaal via het decreet landinrichting opgelegd. Op vandaag worden door VLM zo'n 15-tal trajecten begeleid. In 5 cases wordt het instrument 'herverkaveling met planologische ruil' voorgesteld.

#### Wijziging planbaten

*De raden hebben heel wat bedenkingen bij de voorgestelde wijzigingen aan de planbatenregeling. [advies randnr. 36]*

- a. *Het bedrag van de meerwaarde wordt niet langer decretaal vastgelegd (in de VCRO). 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 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. 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. *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. Dit zal leiden tot hogere prijzen aangezien de verkoper van 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.*

Het valt niet te betwisten dat planwijzigingen een duidelijke meerwaarde genereren voor gronden waar de dichtheid, het aantal bouwlagen of de bouwhoogte of bouwdiepte verruimd wordt. Het is dus een logische uitbreiding op de bestaande planbatenregeling. Beklemtoond wordt dat het wel degelijk gaat over planwijzigingen. Planbaten hebben geen betrekking op bijv. een vergunning waarbij meer toegestaan wordt dan tot dan toe gangbaar was in een bepaalde omgeving.

Ook gelden dezelfde belangrijke mechanismen als voor de gevallen waar vandaag al planbaten geheven worden:

1° er is geen planbatenheffing verschuldigd wanneer de planwijziging niet voor gevolg heeft dat voortaan een omgevingsvergunning verkregen kan worden die vóór de inwerkingtreding van het plan niet verkregen kon worden (artikel 2.6.5, VCRO, dat op een terminologische wijziging na niet aangepast wordt door het instrumentendecreet);

2° de heffing moet pas effectief betaald worden als de meerwaarde wordt gerealiseerd, met name bij verkoop of bij het verlenen van een vergunning (artikel 2.6.14 VCRO, idem).

Net zoals bij de gevallen waar vandaag planbaten geheven worden, wordt niet de volledige meerwaarde afgeroomd. Het is een belasting op de meerwaarde.

Voorliggend decreet is aangepast voor wat betreft de interferentie tussen planbaten en lasten bij vergunningen (zie volgende paragraaf).

### Lasten bij omgevingsvergunningen

*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. [advies randnr. 37]*

- 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 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.*

- 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 zonevreemde 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 zonevreemde functiewijzigingen.*
- c. *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*

Bestuursdwang wordt in de praktijk nauwelijks toegepast. Dit blijkt uit een bevraging van gemeenten die in een studieopdracht (KUL, Vergunningenbeleid, 2017) uitbesteed door departement Omgeving, werd gedaan.

Een financiële waarborg wordt bij elke vergunning waarin een last in natura opgelegd, verplicht. Hiervoor is gekeken naar de recente regeling bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest<sup>33</sup> omtrent lasten. Ook de modaliteiten van de financiële waarborg worden verder verfijnd en geëxpliciteerd: een sociale correctie op de verplichting, de dekking van de volledig geraamde kostprijs, het vrijmaken van de waarborg, bij uitvoering van diverse lasten één waarborg, overdracht van de vergunning.

Opzet is om via de inzet op het voortraject de uitvoering van de lasten te maximaliseren. Dit is strikt gezien geen handhavingsinstrument.

De aanvrager zal bij de onderhandeling niet enkel uiteraard het project aan bod laten komen maar tevens de raming van de financiële waarborg. Doordat dit een verplichting is bij elke last in natura zal de aanvrager daar sowieso op anticiperen.

Ook van belang voor het maximaliseren van de uitvoering van de lasten is de koppeling aan het verval van de omgevingsvergunning zoals in de regeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Tot slot is het decreet zodanig aangepast dat de omvang van de lasten worden bepaald afhankelijk van de verschuldigde planbaten.

- 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.*

---

<sup>33</sup> Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de stedenbouwkundige lasten die opgelegd worden bij de uitreiking van stedenbouwkundige vergunningen, 12 september 2013,

De termijnen worden aangepast in het decreet en afgestemd op de vervalregeling in het Omgevingsvergunningendecreet van respectievelijk de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen (5 jaar), voor het verkavelen al (15 jaar) dan niet met wegeaanleg (10 jaar). Op die manier wordt tegemoet gekomen aan de opmerking in het advies van de adviesraden (randnr. 37d).

- e. *En ten slotte betreuren de raden dat de nieuwe regeling onmiddellijk in werking zal treden zonder overgangsmaatregelen.*

Geen overgangsmaatregelen blijven verantwoord als de Vlaamse regering gebruik maakt van haar bevoegdheid om een gewestelijke verordening over deze lasten te voorzien, zodat er onmiddellijk een duidelijk en afdwingbaar kader ter beschikking is voor de vergunningverleners.

## **2. Standpunt van VVSG**

Het advies van VVSG grijpt terug naar diverse aspecten die in bovenstaande paragraaf reeds zijn weergegeven (zij het in andere bewoordingen) en behandeld. Aanvullend bevat dit VVSG-standpunt nog enkele specifieke opmerkingen, die hieronder worden weergegeven.

### Hoge werklast voor lokale besturen

*De VVSG wijst op de grote werklast voor lokale besturen indien zij met deze instrumenten aan de slag gaan.*

*De VVSG acht dit deels verklaarbaar; er wordt immers ingegrepen op het eigendomsrecht; hetgeen vanzelfsprekend met de nodige garanties gepaard moet gaan. Bijvoorbeeld voor de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil zal veel overleg met de betrokkenen nodig zijn om draagvlak voor de ruil te krijgen. En om het instrument van de overdraagbare ontwikkelingsrechten moet een apart ontwikkelingsplan worden opgemaakt, naast het ruimtelijk uitvoeringsplan. Bij de convenant en contractbenadering zal de gemeente met iedere eigenaar een apart contract dat maatgerichte afspraken vastlegt, moeten opstellen.*

*Voor een ander deel is die bijkomende werklast volgens VVSG overbodig: zoals voor de invoering van de verscherpte motiveringsplicht, het afsluiten van convenanten om als lokaal bestuur een initiatief te mogen nemen en de ondersteuning van de Landcommissies in hun werking. De benodigde capaciteit die gemoeid is met de inzet van sommige van deze instrumenten, maakt daarom dat we niet verwachten dat deze instrumenten op korte termijn massaal zullen worden ingezet en dus geen grote verschuiving van de bouwlocaties met zich mee zal brengen. Het feit dat Vlaanderen ondersteuning biedt via de Instrumentengids is een goede zaak, maar duidt tegelijkertijd op de complexiteit van de regelgeving. Overigens is de grote werklast niet uniek voor de lokale overheid. Ook Vlaanderen zal als het Instrumentendecreet werkelijkheid wordt belangrijke investeringen moeten doen, zodat gegarandeerd kan worden dat de Landcommissies vlot werken en convenanten met de lokale overheid vlot kunnen worden afgeleverd.*

Voor de werklast ten gevolge van de verscherpte motiveringsplicht verwijzen we naar de betreffende paragraaf hieronder.

De werklast voor lokale overheden ten gevolge van de convenant- en contractbenadering of de onderhandeling met de landcommissies werd reeds geschetst naar aanleiding van de eerste principiële goedkeuring van het

instrumentendecreet. Hierin wordt geargumenteed dat het slechts in sommige gevallen gaat om een bijkomende werklast.

### Betrokkenheid

*De gemeenten zijn vragende partij om bij de verdere uitwerking van deze regelgeving, duidelijk meer dan nu, betrokken te worden.*

Deze vraag wordt in acht genomen bij de voorbereiding van de verdere uitvoeringsbesluiten.

### Verscherpte motiveringsplicht

*De gemeenten zijn van mening dat de gewone motiveringsplicht al bijzonder streng is.*

*Als de verscherpte toch wordt ingevoerd dan vragen gemeenten dat Vlaanderen 1) gemeenten daadwerkelijk ondersteunt in de inschatting of de verscherpte motiveringsplicht van toepassing is en 2) als deze van toepassing is, het juist gebruik van de verscherpte motiveringsplicht verder wordt toegelicht. Dit kan bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen van modellen of het meegeven van randvoorwaarden. Op deze manier kan de vertraging van procedures omwille van een onverhoopt gebrekkige motivatie worden voorkomen.*

Het uitvoeringsbesluit moet hiervoor verdere operationalisering zorgen.

De instrumentengids heeft alleszins als opzet de overheden hierin te begeleiden, zowel wat de uitgebreide motiveringsplicht betreft, als wat de tot te passen criteria betreft.

### Convenant- en contractbenadering

*De VVSG vindt het in het kader van de 'ontvoogding' niet logisch dat er maar contracten mogen worden afgesloten als de overheid eerst een convenant afsluit met de andere overheid. Ook zonder convenant moeten overheden onderling kunnen samenwerken als dat nodig is.*

*Als er dan toch sprake blijft van een convenant, pleiten de gemeenten om het convenant werkbaar te houden en ervoor te zorgen dat de gemeenten met één overheid het convenant afsluit. Dit betekent concreet dat Vlaanderen en provincie onderling zullen moeten afstemmen wie de gesprekken voert.*

De tussenstap van het convenant is dubbel enerzijds een toetsingskader ontwikkelen, anderzijds de rol van de Vlaamse overheid als ondersteuner en begeleider. Dit moet sterk gekaderd worden in het feit dat het om een volledig nieuw instrument gaat zowel voor de Vlaamse overheid als voor de gemeenten.

De decreetgever heeft bewust gekozen voor de gemeente als actieve contractspartij omdat zij het instrument gaat toepassen. De provincie kan uiteraard optreden als betrokken adviesverlenende partij, net zoals andere beleidsdomeinen, bijvoorbeeld bij de visievorming voor het toetsingskader.

Het is inderdaad de bedoeling dat het convenant met één overheid wordt afgesloten.

*De VVSG acht het zinvoller om op korte termijn na te gaan of het Besluit zonevreemde functiewijzigingen niet kan worden verruimd. Daar waar dit Besluit geen oplossing biedt kan de opmaak van een RUP een oplossing zijn, met als voordeel een langdurige rechtszekerheid voor de betrokkene na afloop van een duidelijk ruimtelijk samenhangend planproces. De convenant-contractbenadering zou maar toegelaten kunnen worden voor bestaande, niet vergunbare zonevreemde functiewijzigingen voor zover die géén financiële investeringen (meer) behoeven. Het via contract toelaten van de creatie van meergezinswoningen in voormalige hoeves zou best geschrappt worden.*

De opportuniteit van het toelaten van meergezinswonen maakt voorwerp uit van de evaluatie (artikel 180).

*De gemeenten pleiten er ook voor om de rolverdeling rond de handhaving van contracten te verduidelijken. VVSG stelt dat de verwachting wordt uitgesproken dat het 'vanzelfsprekend' is dat gemeenten handhaven als zijn niet overgaan tot het sluiten van een contract ten aanzien van tijdelijke functies. De gemeenten zijn van mening dat kan worden verwacht dat zij niet perse optreden tegen niet vergunde illegale functies waarvan zij weigeren een contract af te sluiten, bijvoorbeeld omdat de eigenaar en de gemeente het niet eens raken over het contract.*

*Van de gemeente kan echter wél worden verwacht dat zij kunnen (en dus niet per definitie zullen) handhaven als er een contract is aangegaan en dat contract op essentiële punten niet wordt nageleefd. Gemeenten moeten daarbij op ondersteuning van de Vlaamse overheid kunnen rekenen. Bovendien moet worden verduidelijkt wat de Vlaamse handhaving concreet inhoudt.*

De rolverdeling voor de handhaving wordt heel uitvoerig behandeld in de Memorie. Ze is wel complex omdat ze zowel burgerrechtelijke als strafrechtelijke aspecten betreft. (cfr. artikelsgewijze bespreking).

#### Lasten: financiële waarborg in combinatie met bestuursdwang<sup>34</sup>

*Hierdoor is het mogelijk dat gemeenten via bestuursdwang zelf de werken uitvoert en de kosten doorrekent aan de houder van de vergunning. Er is geen reden om dit instrument te schrappen. Er is nog te weinig ervaring mee én alle instrumenten om lasten (en voorwaarden) daadwerkelijk te doen uitvoeren, kunnen maar helpen.*

*De werklust om ervoor te zorgen dat de last daadwerkelijk wordt uitgevoerd, ligt bij zo'n waarborg en de wijze waarop de bestuursdwang is geformuleerd echter bij de overheid. Het uitvoeren van lasten (en voorwaarden) is echter niet per se de corebusiness van de overheid. De praktijk wijst ook uit dat vooraf de kost van de last (of voorwaarde) niet altijd correct is in te schatten, waardoor soms de borg 'laten' goedkoper is dan de last (of voorwaarde) realiseren. Bovendien worden door het opleggen van een waarborg mensen en bedrijven opgehadeld met extra kosten. De VVSG vraagt daarom om de regelgeving zodanig aan te vullen dat de houders van de vergunning worden gemotiveerd de opgelegde last of voorwaarde zélf op kwalitatieve wijze te realiseren. Dat kan als de Vlaamse overheid in de regeling bepaalt dat de vergunningverlenende overheid een dwangsom kan opleggen, als de last (of voorwaarde) niet binnen de gestelde termijn wordt uitgevoerd; en stelselmatig verhoogt naar gelang de uitvoering van de last (of voorwaarde) op zich laat wachten. Daarom moet het mogelijk worden dat de bevoegde overheid in een vergunning ook een last onder dwangsom bepaalt.*

Bestuursdwang wordt in de praktijk nauwelijks toegepast. Dit blijkt uit een bevraging van gemeenten die in een studieopdracht (KUL, Vergunningenbeleid, 2017) uitbesteed door departement Omgeving, werd gedaan. (supra)

#### Verwervingssubsidies in het kader van leegstaande bedrijfsruimten

In afwijking op het gezamenlijk advies van SARO, Minaraad, SERV en SALV, argumenteert de VVSG waarop ze geen vragende partij zijn om deze verwervingssubsidies open te stellen voor private actoren.

---

<sup>34</sup> Net zoals de Vlaamse adviesraden, vragen de gemeenten om art. 77 van het Omgevingsvergunningsdecreet te behouden. Het VVSG-standpunt bevat een meer omstandige motivatie hiervoor.

*De verwervingssubsidies worden in de praktijk voornamelijk ingezet om (zeer) problematische sites waarvoor geen tot weinig marktinteresse bestaat, te herontwikkelen. In deze dossiers zijn de verwervingssubsidies dan ook absoluut noodzakelijk om een herontwikkelingsproject te kunnen realiseren.*

*Het gebrek aan interesse vanuit de private sector is dikwijls het gevolg van de complexiteit van dossiers, de aanwezigheid van een substantieel obstakel (erfgoed, morfologie terrein, ontsluiting, complexe eigenaarsstructuur, ...), een te laag verwacht rendement of een te eenzijdige interesse/expertise (op 1 segment, meestal wonen) vanuit de individuele marktspelers (vandaar ook de veel te lage herbenutting van de leegstaande bedrijfsruimten i.f.v. bedrijvigheid en het te hoge aandeel herbestemming naar wonen). Op deze manier laat de verwervingssubsidie gemeenten toe om zowel een strategische rol te spelen als een complementaire rol (daar waar de markt aarzelt).*

*Verder dient de vraag gesteld te worden of en in welke mate de vermeende marktverstoring effectief plaats vindt. Hoewel deze stelling meermaals terugkeert (ook in een eerder SARO-advies), werd ze tot op heden enkel gestaafd aan de hand van een of enkele anekdotische voorbeelden, maar nooit ten gronde aangetoond. Daarom is het nuttig naar de beschikbare cijfers te kijken. Uit een analyse van de uitgekeerde subsidies blijkt immers dat het aandeel van de verwervingssubsidies behoorlijk laag ligt, namelijk slechts 7,5% van het totale bedrag aan uitgereikte subsidies (verwerving + sanering, periode 2012-2016). Bovendien, in dezelfde periode bedroeg het aandeel subsidies (verwerving + sanering) uitgekeerd aan (semi-)publieke actoren 22% en het aandeel subsidies uitgekeerd aan private actoren (enkel sanering) 78%. De vermeende marktverstoring moet met andere woorden op verschillende manier genuanceerd worden.*

*Tot slot, in de plaats van bij de verwervingssubsidies te focussen op het onderscheid publiek – privaat, en om op basis van – volgens de gemeenten – foutieve argumenten, het toepassingsgebied te verruimen naar de private sector, zou er eventueel wel kunnen overwogen worden om de verwervingssubsidies voor te behouden voor de publieke sector, maar deze te beperken tot onrendabele projecten (cfr. de regeling voor de subsidies voor bedrijventerreinen) en/of voor verwervingen waarbij het resultaat een hergebruik voor bedrijvigheid is en/of aan de mate waarin er sprake zal zijn van een kwalitatieve verhoging van het ruimtelijk rendement (cfr. de voorgestelde wijziging m.b.t. de hoogte van de subsidie).*

Deze bedenkingen betreffen geen vraag tot aanpassing van het decreet. Deze worden samen gelezen met de betreffende opmerkingen in het gezamenlijk advies van SARO, Minaraad, SERV en SALV.

### **3. Advies van de Raad van State**

*aanvullen*



### **III. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

Aangezien de belangrijkste inhoudelijke en juridische toelichtingen bij de voornaamste elementen van het ontwerpdecreet weergegeven worden in de algemene toelichting (waar nuttig met verwijzing naar de betrokken ontwerpstukken), beperkt deze artikelsgewijze toelichting zich hoofdzakelijk tot specifieke aandachtspunten, procedurele aspecten en technische verduidelijkingen.

#### **TITEL I. Inleidende bepalingen**

##### **Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen**

**Artikel 1.** Dit artikel behoeft geen toelichting.

**Art. 2.** Dit artikel behoeft geen toelichting.

**Art. 3.** Dit artikel bevat de definities. Bepaalde van deze definities (2°, 4° en 8°) zijn overgenomen uit andere decreten en/of behoeven geen of weinig nadere toelichting. Andere definities zijn uitvoerig besproken in de algemene toelichting ([paragraaf 4.1](#)), met name voor beschermingsmaatregel (3°) en gebruiksbeperking (5°).

Andere definities behoeven wel toelichting.

De definitie van administratieve overheid (1°) en vooral initiatiefnemer (6°) zijn van belang omdat deze bepalen wie verantwoordelijk is voor het besluit waarin de gebruiksbeperkingen worden opgelegd (bv. de gemeente die een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vaststelt, of het Vlaamse Gewest dat een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vaststelt), waardoor het recht op een compenserende vergoeding of de mogelijkheid om een koopplicht toe te passen ontstaat.

Het begrip administratieve overheid (1°) wordt gedefinieerd zoals in het Bestuursdecreet. Hier wordt het toepassingsgebied in artikel I.3 uitvoerig omschreven aan de hand van de begrippen Vlaamse Overheid, Vlaamse administratie, Vlaamse adviesorganen, lokale overheden, privaatrechterlijke instellingen met een publieke taak, milieu-instanties en externe overheden.

Het begrip gebruiksbeperking (5°) omvat dus ook gebruiksbeperkingen die verder gaan dan de vereisten om de basismilieukwaliteit te halen. Als er geen gebruiksbeperking aan de orde is bijvoorbeeld bij de bestemmingswijziging van 'landbouw' naar 'overig groen', in het geval er geen gebiedsspecifieke bepalingen m.b.t. de gebruiksbeperking in het RUP zijn opgenomen, dan is er geen recht op een compenserende vergoeding.

"Instrument" (7°) wordt omschreven als een middel om een ruimtelijk project mogelijk te maken en te realiseren. Beide doelstellingen gaan niet per se gepaard met elkaar. Niet elke inzet van een instrument op zich leidt tot volledige realisatie.

##### **Hoofdstuk 2. Doelstelling**

**Art. 4.** De scope en de verscherpte motiveringsplicht worden uitvoerig omschreven in de algemene toelichting (paragraaf 3 onder hoofdstuk 5). Bij de doelstellingen van het omgevingsbeleid wordt verwezen naar

- artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening:

*"De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit"*

- artikel 1.2.1 van het decreet van 5 mei 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

*"§ 1. Ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties heeft het milieubeleid tot doel: 1° het beheer van het milieu door de duurzame aanwending van de grondstoffen en de natuur; 2° de bescherming; tegen verontreiniging en onttrekking, van mens en milieu, en in het bijzonder van de ecosystemen die van belang zijn voor de werking van de biosfeer en die betrekking hebben op de voedselvoorziening, de gezondheid en de andere aspecten van het menselijk leven; 3° het natuurbehoud en de bevordering van de biologische en landschappelijke diversiteit, met name door de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke habitats, ecosystemen en landschappen met ecologische waarde en het behoud van de wilde soorten, in het bijzonder van die welke bedreigd, kwetsbaar, zeldzaam of endemisch zijn.*

*§ 2. Op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten streeft het milieubeleid naar een hoog beschermingsniveau. Het berust onder meer op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het standstill-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt.*

*§ 3. De in § 1 en § 2 bepaalde doelstellingen en beginselen moeten in het bepalen en uitvoeren van het beleid van het Vlaamse Gewest op andere gebieden worden geïntegreerd. Bij de uitvoering van het beleid wordt rekening gehouden met de sociaal-economische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens."*

Met het doen kaderen in de doelstellingen van het omgevingsbeleid wordt tegemoetgekomen aan een opmerking in het advies van strategische adviesraden (randnr. 18).

### **Hoofdstuk 3. Inzet van instrumenten**

**Art. 5.** In dit artikel wordt het toepassingsgebied van deze motiveringsplicht omschreven:

- Telkens wanneer er een gecombineerde inzet is van instrumenten binnen dit decreet. Alle geharmoniseerde en nieuwe instrumenten (Titel II tem V) als alle instrumenten waaraan in de sectorale regelgeving wordt gewijzigd (Titel VI) vallen hieronder. Deze laatsten worden bij name genoemd.
- Telkens wanneer er een gecombineerde inzet is van deze instrumenten met andere instrumenten. Andere instrumenten zijn zeer breed bedoeld en kunnen bv ook betrekking hebben op andere sectoren zoals mobiliteit of op andere 'soorten' van instrumenten, bv verordenende instrumenten zoals RUP, financiële instrumenten zoals subsidies.

In het licht van de begripsbepaling in artikel 3 dient verduidelijkt dat de hierboven omschreven gecombineerde inzet van instrumenten ligt bij die administratieve overheden die daartoe de bevoegdheid hebben vanuit de bestaande regelgeving.

**Art. 6.** Dit artikel omschrijft nader dat beslissing waarvan sprake in de vorige artikels een beslissing is die betrekking heeft op een project of een plan. Ook wordt ondervangen dat beslissing kan bestaan uit meerdere samenhangende beslissingen. In de Algemene Toelichting van deze Memorie wordt hierop verder ingegaan.

**Art. 7.** In dit artikel wordt bepaald hoe aan de 'verscherpte' motiveringsplicht moet worden voldaan, met name door de voldoen aan de criteria van legitimiteit, billijkheid, efficiëntie

en effectiviteit. Deze criteria worden uitvoerig toegelicht in de Algemene Toelichting van deze Memorie.

Het artikel voorziet een facultatieve delegatie aan de Vlaamse regering om dit verder uit te werken. Deze delegatie is facultatief en ruim omdat kan teruggevallen worden op de meer geformaliseerde inrichtingsnota (decreet betreffende de landinrichting en het uitvoeringsbesluit (infra)) en de ervaring hiermee, wat instrumentenafwegingen betreft zowel qua eindproduct als qua procedure..

Ook de instrumentengids, waarvan reeds sprake, kan een middel zijn om de methodiek doorgang te doen vinden.

In het tweede lid wordt verwezen naar de instrumentenafweging die in het Decreet betreffende de landinrichting gebeurt, om te bepalen dat met deze afweging automatisch voldaan is aan de 'verscherpte' motiveringsplicht.

Als er nog vormen van instrumentenafweging specifiek sectoraal worden verder ingevuld en verfijnd, zou hiervoor ook een gelijkstelling kunnen worden ingeschreven. Dit alles vanuit de vermelde idee van aanbouw van dit decreet.

## **TITEL II. Compenserende vergoedingen**

### **Hoofdstuk 1. Begrippen**

**Art. 8.** Dit artikel bevat de definities.

Bepaalde definities (2°) behoeven geen nadere toelichting. Andere definities zijn uitvoerig besproken in de algemene toelichting ([paragraaf 4.1](#)), met name voor compenserende vergoedingen (1°).

Andere definities behoeven wel toelichting.

De definities van zakelijk gerechtigden (7°) en gebruikers (4°) zijn van belang omdat deze bepalen wie recht heeft op een compenserende vergoeding.

Voor wat de eigenaarsvergoeding betreft, wordt gekozen voor volgende omschrijving van de begunstigde (2°, a): houders van zakelijke rechten. Dit betekent dat volle eigenaar, blote eigenaar, vruchtgebruiker, houder van een recht op gebruik of bewoning, erfpachter en opstalhouder in aanmerking komen. Het recht van bewoning of recht van gebruik zijn veel minder vergaande zakelijke rechten, waardoor wordt geoordeeld dat deze niet tot vergoeding van de bewoner of gebruiker moeten aanleiding geven, maar de vergoeding integraal aan de eigenaar moet toekomen.

Voor wat de gebruikersvergoeding betreft, wordt gekozen voor volgende omschrijving (2°, b): de persoon die als eigenaar, vruchtgebruiker, erfpachter, opstalhouder of houder van een recht van gebruik of bewoning het onroerend goed exploiteert of die het onroerend goed huurt overeenkomstig Boek III, Titel VIII, Hoofdstuk II van het Burgerlijk Wetboek.

Het begrip zakelijk gerechtigde wordt ingevuld als de houder van een van volgende zakelijke rechten:

- de volle of blote eigendom,
- het recht van opstal of van erfpacht,
- het vruchtgebruik.

Andersoortige rechten komen bijgevolg niet in aanmerking, zoals bijvoorbeeld het jachtrecht.<sup>35</sup>

Anderzijds is het mogelijk dat meerdere zakelijk gerechtigden tesamen in aanmerking komen voor de vergoeding. Zo zal bijvoorbeeld afhankelijk van de duur en de afloop van een leasingovereenkomst (maximum 15 jaar) de blote eigenaar van de grond tijdens deze duur zakelijk gerechtigde zijn, maar evenzeer de derde aan wie de eigenaar een recht van opstal gegeven heeft om een gebouw op te richten. Niets belet om hierover bepalingen in het contract zelf op te nemen, waardoor op voorhand alles duidelijk geregeld is tussen de partijen.

Verder is het mogelijk dat op één kadastraal perceel meerdere gebruikers in aanmerking komen voor de vergoeding. Dit is in het geval dat in de feiten één kadastraal perceel gebruikt wordt door meerdere gebruikers en dat hierdoor één kadastraal perceel gesplitst kan zijn in meerdere gebruikspcelen.

## **Hoofdstuk 2. Doelstelling en toepassingsgebied**

**Art. 9.** In dit artikel wordt de doelstelling van het Instrumentendecreet vermeld alsook het toepassingsgebied (de compenserende vergoedingen die eronder vallen). Dit werd besproken in de algemene toelichting (paragraaf 4.1). De Vlaamse Regering kan het toepassingsgebied uitbreiden met andere door haar ingevoerde compenserende vergoedingen.

De vergoedingen voor de uitvoering van een natuurinrichtingsproject (5°) zijn niet altijd compenserend. Zo worden immers ook effectieve beheersprestaties vergoed. Enkel indien de vergoedingen compenserend van aard zijn, vallen deze onder het Instrumentendecreet.

Bepaalde compenserende vergoedingen werden niet opgenomen omdat ze hun relevantie voor dit Instrumentendecreet verloren hebben. Dit is het geval voor:

- de vergoeding voor kapitaalverlies wegens aanduiding als te beschermen duingebied (Duinendecreet), omdat deze een uitdovend karakter heeft;
- de vergoeding beschermd landschap (Landschapsdecreet) werd niet meer voorzien in het Onroerendergoeddecreet, zodat deze uitdovend is;
- de kapitaalschadecompensaties en inkomenscompensaties als gevolg van een waterpeilwijziging in uitvoering van een natuurrichtplan (Natuurdecreet). Er zijn een zestal natuurrichtplannen, maar er zou in de toekomst niet meer met natuurrichtplannen worden gewerkt;
- de vergoeding wegens een verbod op toepassing van bestrijdingsmiddelen binnen GEN en GENO (Natuurdecreet), omdat deze tot dusver nog nooit toegepast is en best de vergoeding voor mestbeperkingen op landbouwgronden volgt, die geïntegreerd werd in de gebruikerscompensatie. Zij hangt immers samen met de zogenaamde nulbemesting

---

<sup>35</sup> Voor het jachtrecht gelden vandaag de dag twee mogelijke kwalificaties. Enerzijds wordt dit beschouwd als een beperkt zakelijk gebruiksrecht, wat o.a. impliceert dat het niet alleen gerespecteerd moet worden door de medecontractant (bv de jachtrechtgever) maar ook door derden die vreemd zijn aan de overeenkomst (bv de nieuwe eigenaar van de gronden (overschrijving hypotheekkantoor). De meeste rechtspraak en rechtsleer beschouwt de toekenning van het jachtrecht als een persoonlijk recht, gevestigd door een overeenkomst 'sui generis' (de zgn. 'jachtpacht,' enkel afdwingbaar van de medecontractant en niet van derden zoals bv een koper van het (jacht)terrein.

(waar de nulbemesting effectief geldt, geldt ook een verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen).

De volgende compenserende vergoedingen uit de lijst van [artikel 9](#) zijn steeds eigenaarsvergoedingen: 1°, 2°, 3° en 7°. De volgende compenserende vergoedingen uit de lijst zijn steeds gebruikersvergoedingen: 4°. De overige compenserende vergoedingen uit de lijst zijn of eigenaarsvergoedingen of gebruikersvergoedingen al naargelang het geval: 5°, 6° en 8°.

### **Hoofdstuk 3. Administratief beheer en procedure**

**Art. 10. en 11.** Voor het administratief beheer en de procedure wordt rekening gehouden met het proceseconomische (zo weinig mogelijk nieuwe instanties oprichten, en instanties bevoegd maken om zich te buigen over hetzelfde geval), de billijkheid voor de aanvrager (d.i. minstens een bezwaarmogelijkheid die eerlijk wordt behandeld), en de haalbaarheid (voor de overheid om tijdig weloverwogen beslissingen te nemen). Het systeem wordt in ruime mate gebaseerd op het bestaande systeem inzake landinrichting.

Volgens [artikel 10, § 1](#) staat de VLM in voor het globaal administratief beheer en de ontwikkeling van een vergoedingenloket, en ondersteunt de landcommissies. Via een vergoedingendatabank beheerd door de VLM wordt het totaaloverzicht over de uitgekeerde compenserende vergoedingen (kapitaalschade en inkomstenverlies over gans Vlaanderen) bewaard en een uniforme behandeling van de vergoedingendossiers nagestreefd. Dat vergoedingenloket kan (op termijn) een e-vergoedingenloket zijn. Het is evenwel op dit moment nog niet met zekerheid te stellen of zulks voor alle soorten aanvragen opportuun is, bekeken vanuit de burger (die misschien documenten die enkel analoog beschikbaar zijn zou moeten inscannen). In dit artikel wordt vervolgens bepaald dat de Vlaamse Regering nadere regels kan vaststellen over de betaling van de werkingsmiddelen aan de VLM, dit naar analogie wat bepaald werd in het Decreet Landinrichting.

In [artikel 11](#) wordt, behoudens voor wat betreft de planschadevergoeding, wegens de grote expertise bij de landcommissies (meer en meer ook in randstedelijke en stedelijke context), ervoor gekozen deze als beslissingsinstantie te nemen naar aanleiding van individuele aanvragen voor het verlenen van een compenserende vergoeding. De aanvrager heeft in vroeg stadium de mogelijkheid om betrokken te worden bij de procedure. Meer bepaald heeft de aanvrager enerzijds de mogelijkheid om gehoord te worden voor het nemen van de ontwerp beslissing en anderzijds om een bezwaar in te dienen tegen de ontwerp beslissing. Zo krijgt de aanvrager op een georganiseerde wijze de mogelijkheid om argumenten te geven (bv. voor een hogere vergoeding). De landcommissies (samenstelling is geregeld in het Decreet Landinrichting) nemen de beslissing zowel in eerste instantie als na raadpleging van de burger over de hoogte van de vergoeding (het bezwaar). De landcommissies hebben rechtspersoonlijkheid en staan in voor een onafhankelijke en onpartijdige beoordeling. De landcommissies zullen eveneens de initiatiefnemer (die de compenserende vergoeding moet betalen) raadplegen. De kapitaalschadecommissies verdwijnen omdat een aantal leden van de kapitaalschadecommissies zijn opgenomen in de recent opgerichte landcommissies. Dat de landcommissies permanent zijn en rechtspersoonlijkheid hebben is tevens een belangrijke factor die deze keuze bepaalt.

Door de mogelijkheid van een bezwaar tegen de definitieve beslissing van de landcommissie, wordt een extra vorm van bestuurlijke rechtsbescherming voorzien. Daarna heeft de aanvrager de mogelijkheid om naar de burgerlijke rechter te stappen. De bevoegde rechtbank (Vredegerecht of Rechtbank van Eerste Aanleg) wordt conform het Gerechtelijk Wetboek bepaald door de hoogte van de vordering.

Bij de planschadedossiers wordt ervoor gekozen de initiatiefnemer als beslissingsinstantie te nemen, omdat het kan gaan om zeer grote bedragen en de budgettaire impact op de initiatiefnemer aanzienlijk kan zijn, en dit aanleunt bij de tot dusver bestaande procedure. De landcommissies spelen hier een louter adviserende rol naar de initiatiefnemer toe.

Bij uitvoeringsbesluit zullen de termijnen worden geregeld, waarbij een onderscheid zal worden gemaakt tussen de planschadevergoeding (in principe ontwerp beslissing één jaar na een ontvankelijke aanvraag) en de overige vergoedingen (in principe ontwerp beslissing drie maanden na een ontvankelijke aanvraag).

Gezien het grote belang voor de initiatiefnemer, nodigt de landcommissie de initiatiefnemer uit een vertegenwoordiger (zonder stemrecht) te laten deelnemen aan de vergadering waarop aanvragen tot compenserende vergoedingen worden behandeld die ten laste van de initiatiefnemer kunnen komen. Ook dit zal bij uitvoeringsbesluit worden geregeld.

In [artikel 10, § 2](#) wordt gesproken over een schaderapport en een schaderamingsrapport. De (territoriaal bevoegde) landcommissie maakt naar aanleiding van individuele aanvragen tot het verlenen van een compenserende vergoeding een schaderapport op. Dat zal dienen als basis voor haar eigen beslissing, dan wel de beslissing van de initiatiefnemer.

De landcommissie kan daarnaast ook op vraag van de initiatiefnemer een schaderamingsrapport opstellen naar aanleiding van een bepaald initiatief (bv. het opmaken van een ruimtelijk uitvoeringsplan). Dit is bedoeld om een globaal beeld te geven en is niet-perceelsgebonden, i.t.t. een schaderapport.

De landcommissies zullen in beide gevallen (schaderapport en schaderamingsrapport) steeds de initiatiefnemer (die de compenserende vergoeding moet betalen) raadplegen.

Tevens kan tussen de initiatiefnemer en de landcommissie op basis van een schaderamingsrapport een ruimer overleg plaatsvinden. Dat kan ertoe leiden dat de initiatiefnemer misschien toch bepaalde maatregelen wil bijsturen zodat er minder budgettaire implicaties zouden zijn. Het schaderamingsrapport situeert zich dus in een vroegere fase van de besluitvorming dan het schaderapport. Bij uitvoeringsbesluit zal de timing worden geregeld, want het kan niet de bedoeling zijn dat het project, plan of programma vertraging zou oplopen doordat het schaderamingsrapport te lang zou uitblijven.

Vooraf bij natuurinrichting houdt het Instrumentendecreet enkele belangrijke wijzigingen in ten opzichte van de huidige situatie (waar het projectcomité en soms de Minister bevoegd zijn), maar dit kan worden opgevangen bv. doordat de landcommissie advies vraagt aan het projectcomité bij een natuurinrichting.

**Art. 12. tot 14.** Het Instrumentendecreet legt de nadruk op een uniforme, transparante en billijke administratieve procedure. In positief geval eindigt deze met een uitbetaling van de compenserende vergoeding, waarmee de procedure eindigt. De weg naar de burgerlijke rechter wordt echter niet afgesneden; om van deze weg gebruik te maken zal de aanvrager het bedrag binnen een door de Vlaamse Regering te bepalen termijn moeten terugstorten

([artikel 11, § 3](#)), en binnen de vervaltermijnen van [artikel 14](#) een vordering moeten instellen.

De gerechtelijke weg zou slechts een laatste redmiddel mogen zijn, en ingevolge [artikel 13](#) is het niet mogelijk tegelijkertijd de administratieve en de gerechtelijke procedure voor een compenserende vergoeding te volgen. Ook moet de aanvrager een keuze maken of hij gaat voor een compenserende vergoeding, dan wel de verplichtende maatregel die tot een compenserende vergoeding aanleiding geeft, voor de administratieve rechter aanvecht; het laatste sluit het eerste uit. Bij schorsing of vernietiging van de verplichtende maatregel die tot een compenserende vergoeding aanleiding geeft, door de administratieve rechter, wordt geen schade (meer) geleden, zodat er ook geen compenserende vergoeding (meer) verschuldigd is.

De bevoegdheid van de burgerlijke rechter (en niet de administratieve rechter) ligt voor de hand o.m. vermits deze ook bevoegd is voor een vordering tot schadevergoeding op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten. Het Instrumentendecreet kiest verder voor het behouden van de bevoegdheidsverdelende regels in het Gerechtelijk Wetboek. Volgens [artikel 12](#) is de territoriaal bevoegde (ligging van het onroerend goed) burgerlijke rechter bevoegd voor geschillen inzake compenserende vergoedingen. Dit betekent dat de bevoegdheid enkel bij de vrederechter ligt indien de vorderingen het *bedrag van* € 2.500,00 niet overschrijdt, anders is de rechtbank van eerste aanleg bevoegd ([artikel 590](#) van het Gerechtelijk Wetboek). Dit is verantwoord daar beide rechtbanken affiniteit hebben met het onroerend goed (de vrederechter o.m. met onteigening, ruilverkaveling, pacht en burenhinder, en de rechtbank van eerste aanleg met vorderingen inzake planschadevergoeding). Naargelang het geval wordt de vordering (indien deze uitgaat van de aanvrager) ingesteld tegen de landcommissie of de initiatiefnemer.

#### **Hoofdstuk 4. Eigenaarsvergoeding**

#### **Hoofdstuk 5. Gebruikersvergoeding**

**Art. 15. en 18.** De zakelijk gerechtigde wordt door de eigenaarsvergoeding gecompenseerd voor een daling van de eigenaarswaarde van het onroerend goed veroorzaakt door de gebruiksbeperking.

De gebruiker wordt door de gebruikersvergoeding gecompenseerd voor een daling van de gebruikswaarde van het onroerend goed veroorzaakt door de gebruiksbeperking. In [artikel 18, § 1](#) wordt tevens aangegeven dat de gebruiker beroepsinkomsten dreigt te verliezen. Enkel bij beroepsinkomsten is er immers een inkomensverlies, dat voor een gebruikersvergoeding in aanmerking komt.

Beide compenserende vergoedingen kunnen gecombineerd worden ([artikel 21, tweede lid](#)), dus als de eigenaar ook de gebruiker is van het goed, zal deze zowel de eigenaarsvergoeding als de gebruikersvergoeding ontvangen.

Er wordt aanvaard dat het recht op de eigenaarsvergoeding en gebruikersvergoeding kan overgaan binnen een familiaal verband (echtgenoot of echtgenote en afstammelingen), net zoals de pacht kan worden overgedragen. In de toelichting onder [artikel 19](#) wordt dit geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld.

Het Instrumentendecreet bepaalt dat het recht op een compenserende vergoeding, zowel voor eigenaars als gebruikers, maar kan uitgeoefend worden op het moment dat de schade effectief geleden wordt. In het huidig recht is dit volgens artikel 6.2.11 van het Grond- en pandendecreet voor de kapitaalschadevergoeding bij overdracht onder bezwarende titel of inbreng van het goed in een vennootschap. Bij de planschadevergoeding is dit volgens artikel 2.6.2, § 1 van de VCRO ook bij een weigering van een stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsvergunning of omgevingsvergunning op een perceel dat voorheen voor vergunning in aanmerking kwam (een overdracht of inbreng hoeft daar niet).

Het Instrumentendecreet behoudt dit verschil in de ontstaansfeiten. Het verschil in behandeling tussen de kapitaalschade enerzijds en de kapitaalschade die tevens planschade is anderzijds, kan worden verantwoord vanuit het verschil in definitie.

- Voor planschade geldt (artikel 2.6.1, §2 VCRO): "*Planschadevergoeding wordt toegekend wanneer op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam.*" De planschadevergoeding is aldus een vergoeding om niet te mogen bouwen of verkavelen. Het is dus niet onlogisch dat men in aanmerking komt op basis van een weigering van een vergunning om te bouwen of te verkavelen of bij het afleveren van een negatief stedenbouwkundig attest.

Het recht op uitoefening van een eigenaarsvergoeding ontstaat *onmiddellijk* na de inwerkingtreding van de voormelde gebruiksbeperking ingeval de bindende stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg betrekking hebben op een ruimtelijk kwetsbaar gebied als vermeld in artikel 1.1.2, 10° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening met uitzondering van parkgebieden. Dit zijn de volgende gebieden: agrarische gebieden met ecologisch belang, agrarische gebieden met ecologische waarde, bosgebieden, brongebieden, groengebieden, natuurgebieden, natuurgebieden met wetenschappelijke waarde, natuurontwikkelingsgebieden, natuurreservaten, overstromingsgebieden, valleigebieden, en de gebieden, aangewezen op ruimtelijke uitvoeringsplannen, en sorterend onder één van volgende categorieën of subcategorieën van gebiedsaanduiding : bos, reservaat en natuur, het Vlaams Ecologisch Netwerk, bestaande uit de gebiedscategorieën Grote Eenheden Natuur en Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling, vermeld in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, de beschermde duingebieden en de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden, aangeduid krachtens artikel 52, § 1, van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud. Ook de regeling voor de watergevoelige openruimtegebieden die is opgenomen in de op 8 december 2017 goedgekeurde wijziging van de VCRO (de zogenaamde 'codextrein') wordt wat de onmiddellijke opeisbaarheid (op de dag van publicatie in het staatsblad van het Besluit Vlaamse Regering tot aanduiding van het watergevoelige openruimtegebied) geïntegreerd.

Deze onmiddellijke opeisbaarheid geldt zowel voor planschade als kapitaalschade. Het toepassingsgebied van de onmiddellijke opeisbaarheid wordt uitgebreid omwille van het verschil dat ontstond tussen planschade en bestemmingswijzigingscompensatie. Aangezien de bestemmingswijzigingscompensatie quasi steeds gaat over een wijziging naar 'groen' en dus ruimtelijk kwetsbare gebieden, zal deze automatische opeisbaarheid de regel worden bij deze eigenaarsvergoeding. De aanpassing die in 2016 (artikel 6.2.11 van het decreet grond- en pandenbeleid via het decreet landinrichting) werd doorgevoerd voor deze eigenaarsvergoeding (overdracht als ontstaansfeit), wordt op deze manier teniet gedaan.



- Ingeval van kapitaalschade in de zin van het Decreet grond- en pandenbeleid is er geen sprake van weigering om te bouwen of te verkavelen. Kapitaalschade is een bestemmingswijzigingscompensatie (artikel 6.2.1 Decreet grond- en pandenbeleid): *“Een bestemmingswijzigingscompensatie is een gewestelijke, perceelsgebonden, financiële en subsidiaire compensatie voor de kapitaalschade ten gevolge van: 1° een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding « landbouw » valt, omzet naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding « reservaat en natuur », « bos » of « overig groen » valt; 2° een plan van aanleg dat een agrarisch gebied omzet naar een groengebied, een bosgebied of een parkgebied.”* Kapitaalschade heeft buiten het geval van de planschade dus niet te maken met het niet mogen bebouwen.

Administratieve overheden van het Vlaamse Gewest (definitie in [artikel 3, 1°](#)) worden uitgesloten van compenserende vergoedingen. Dit kan worden verantwoord vanuit het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten. Bij dit beginsel is het in vergelijking met anderen zwaar getroffen zijn van groot belang. Enkel onvoorzienbare en het normaal maatschappelijk risico of normaal bedrijfsrisico te boven gaande lasten worden vergoed. Daarmee in lijn stelde de Vlaamse Regering in haar conceptnota<sup>36</sup> voorop dat het de bedoeling is enkel disproportionele nadelen te vergoeden. De budgettaire implicaties van een recht op compenserende vergoeding kunnen immers groot zijn. Overheden en semipublieke personen behoren het algemeen belang na te streven en dus ook hun onroerende goederen in het algemeen belang te beheren. Tevens is het t.a.v. overheden en semipublieke personen moeilijk op algemene wijze vergoedingsregels vast te stellen. Vandaar dat ervoor wordt gekozen een gelijkaardige bepaling als in artikel 6.2.11, tweede lid van het Grond- en pandendecreet in te voeren. Volgens dit artikel krijgen het Vlaamse Gewest en de diensten, instellingen, besturen en vennootschappen, vermeld in artikel 2.1.2, § 2, tweede, derde en vierde lid van de VCRO, geen vergoeding. De tekst van deze laatste bepaling is momenteel als volgt: *“Voor het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen zijn deze onderdelen bindend voor het Vlaamse Gewest, de diensten van de Vlaamse Regering, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest en de besturen die onder het administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest en de vennootschappen die een erkenning hebben van de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest.*

*Voor het provinciaal ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de provincie en de gemeenten op haar grondgebied en voor de instellingen die eronder ressorteren.*

*Voor het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan zijn deze onderdelen bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren. (...)* Het verdient de voorkeur een vergelijkbare bepaling op te nemen in het Instrumentendecreet, zonder verwijzingen naar andere artikelen, die immers kunnen gewijzigd worden.

Vanuit de bekommernis over de financiële armslag is het een beleidskeuze om lokale besturen, sociale huisvestingsmaatschappijen, havenbedrijven en investeringsmaatschappijen toch niet uit te sluiten voor een compenserende vergoeding.

Onder lokale besturen, zoals gedefinieerd in artikel I.3 van het Bestuursdecreet, vallen volgende instanties:

- a) de gemeenten;

---

<sup>36</sup> VR 2013 2012 DOC.1580/1

- b) de districten;
- c) de provincies;
- d) de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- e) de samenwerkingsvormen, vermeld in deel 3, titel 3 van het decreet van
- f) 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- g) de intergemeentelijke onderwijsvereniging, vermeld in het decreet van 28
- h) november 2008 betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging;
- i) de welzijnsverenigingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk 2 van het
- j) decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- k) de autonome verzorgingsinstellingen, vermeld in deel 3, titel 4, hoofdstuk
- l) van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur;
- m) de verzelfstandigde agentschappen die opgericht zijn door een provincie
- n) of een gemeente;
- o) de polders en de wateringen;
- p) het bestuur van de erkende kerk- of geloofsgemeenschappen van de erkende erediensdiensten.

De percelen verworven met verwervingssubsidies worden in dit artikel niet meer uitgesloten voor de eigenaarsvergoeding en in artikel 18, §2 voor de gebruikersvergoeding. Wel bepaalt de Vlaamse regering bij de berekening dat de ontvangen verwervingssubsidies in rekening worden gebracht (respectievelijk in artikel 17, §4 en artikel 20, § 2).

Ook percelen opgenomen in een door de landcommissie vastgesteld grondruilplan (vastgesteld de laatste 10 jaar) worden uitgesloten van compenserende vergoedingen. Een financiële afrekening gebeurde immers al via het grondruilplan.

**Art. 16. en 19.** De ratio is dat om een eigenaarsvergoeding te kunnen krijgen, de zakelijk gerechtigde schade moet lijden door de gebruiksbependingen die op het goed rusten. Bij een gebruiksbepending die fysische ingrepen op de grond tot gevolg heeft (bv. de aanleg van een wandelpad bij een landinrichtingsproject), volstaat het dat de gebruiksbepending effectief ingaat op het betrokken perceel (vanaf dan is er immers een effectief gerealiseerde waardevermindering). Bij een gebruiksbepending die geen fysische ingrepen op de grond tot gevolg heeft (bv. een bouwverbod in een ruimtelijk uitvoeringsplan) wordt vereist dat een overdracht ten bezwarende titel of een inbreng in een vennootschap plaatsvindt (zo niet is er immers geen effectief gerealiseerde waardevermindering). Een uitzondering wordt gemaakt voor de planschadevergoeding, zoals in de toelichting onder [artikel 15](#) werd uiteengezet. Aangezien de voorwaarde van een overdracht of inbreng nog maar recent werd ingevoerd bij de kapitaalschade in het Grond- en pandendecreet, ligt het voor de hand bij een harmonisatie de klok niet terug te draaien voor wat betreft de kapitaalschade die niet onder de planschade valt.

Bij een overdracht veronderstelt dit dat de overdrager een tegenprestatie krijgt. Bij een overdracht ten kosteloze titel of ingevolge successie is dit niet het geval, zodat hij ook geen eigenaarsvergoeding hoeft te krijgen. Anderzijds bij een inbreng in een vennootschap ontvangt de inbrenger aandelen ter waarde van zijn inbreng, en realiseert hij wel een waardevermindering. Er dient wel te worden voorkomen dat overdrachten en inbrengen gebeuren louter met de bedoeling een eigenaarsvergoeding te verkrijgen. Vandaar dat de overdracht of de inbreng aan verbonden vennootschappen en personen, zoals bedoeld in artikel 11, en geassocieerde vennootschappen, zoals bedoeld in artikel 12 van het Wetboek van Vennootschappen, wordt uitgesloten.

Artikel 11 van het Wetboek van Vennootschappen stelt:

*“Voor de toepassing van dit wetboek wordt verstaan:*

*1° onder "met een vennootschap verbonden vennootschappen": a) de vennootschappen waarover zij een controlebevoegdheid uitoefent; b) de vennootschappen die een controlebevoegdheid over haar uitoefenen; c) de vennootschappen waarmee zij een consortium vormt; d) de andere vennootschappen die, bij weten van haar bestuursorgaan, onder de controle staan van de vennootschappen bedoeld in a), b) en c);*

*2° onder "personen verbonden met een persoon", de natuurlijke en rechtspersonen die verbonden zijn met een persoon in de betekenis van het 1°."*

Artikel 12 van het Wetboek van Vennootschappen stelt:

*"Onder "geassocieerde vennootschap" wordt verstaan, elke andere vennootschap dan een dochtervennootschap of een gemeenschappelijke dochtervennootschap waarin een andere vennootschap een deelneming bezit en waarin zij een invloed van betekenis uitoefent op de oriëntatie van het beleid.*

*Behoudens tegenbewijs wordt deze invloed van betekenis vermoed indien de stemrechten verbonden aan deze deelneming één vijfde of meer vertegenwoordigen van het totaal aantal stemrechten van de aandeelhouders of vennoten van deze vennootschap. De bepalingen van artikel 7 zijn van toepassing."*

Er is tevens een tijdsbepaling ingelast dat de overdracht of de inbreng, de weigering van de stedenbouwkundige vergunning om te bouwen of van de verkavelingsvergunning, of de weigering van het stedenbouwkundig attest, binnen een periode van 5 jaar na de ingang van de gebruiksbeperking moet plaatsvinden. Immers hoe langer het duurt, hoe meer andere economische factoren de waarde van het goed bepalen, zodat de gebruiksbeperking een steeds kleinere invloed hebben op de waarde van het goed.

De ratio is dat om een gebruikersvergoeding te kunnen krijgen, de gebruiker schade moet lijden door de gebruiksbeperkingen die op het goed rusten. Voor de gebruiker is dit het effectief ingaan van de verplichtende maatregel, waardoor de gebruiker potentieel beroepsinkomsten zal derven (bv. het effectief van toepassing worden van de nulbemesting). Enkel wie al gebruiker was (of zijn opvolgers binnen familiaal verband: echtgenoot of echtgenote, wettelijk samenwonende partner, kinderen) op het moment van de inwerkingtreding van de gebruiksbeperking komt in aanmerking voor de gebruikersvergoeding (dit zich vervat in de omschrijving van de begunstigde in [artikel 18, § 1](#)), dit is ook logisch vermits gebruikers die later kwamen de gebruiksbeperking kenden.

Enkele voorbeelden in verband met de nulbemesting om dit te verduidelijken.

- In het geval van een perceel dat in natuurgebied ligt sinds het gewestplan, komt hij die gebruiker was op het moment van de inwerkingtreding van de bepaling omtrent de nulbemesting in het Mestdecreet (1996), of zijn opvolgers binnen familiaal verband (echtgenoot of echtgenote, kinderen) in aanmerking voor de gebruikersvergoeding, vanaf het moment dat de ambtshalve ontheffing van de nulbemesting op dat perceel ophoudt te bestaan.
- In het geval van een perceel dat pas in natuurgebied ligt sinds een ruimtelijk uitvoeringsplan van 2012, komt hij die gebruiker was op het moment van de inwerkingtreding van dat ruimtelijk uitvoeringsplan (2012), of zijn opvolgers binnen familiaal verband (echtgenoot of echtgenote, kinderen) in aanmerking voor de gebruikersvergoeding, vanaf het moment dat de ambtshalve ontheffing van de nulbemesting op dat perceel ophoudt te bestaan.

Indien een nieuw decreet van 2020 zou stellen dat in alle natuurgebieden met onmiddellijke ingang de ambtshalve ontheffing van rechtswege vervallen is en dus een effectieve nulbemesting geldt, dan komt in het geval van een perceel dat pas in natuurgebied ligt

sinds een ruimtelijk uitvoeringsplan van 2025, hij die gebruiker was op het moment van de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling omtrent de nulbemesting (2020) of zijn opvolgers binnen familiaal verband (echtgenoot of echtgenote, kinderen) in aanmerking voor de gebruikersvergoeding, vanaf het moment dat zijn perceel natuurgebied is geworden (2025).

Er ontstaan doordat ingevolge het Instrumentendecreet in [artikel 15, § 1 en artikel 18, § 1](#) de echtgenoot of echtgenote, of wettelijk samenwonende partner, en afstammelingen niet uitsluit geen onbillijkheden ten gevolge van het uitsluiten van de successie zelf als overdracht.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken: een landbouwer heeft een onroerend goed waarop hij boert en dat komt in 2018 te liggen in actief overstromingsgebied. Stel dat hij sterft in 2020 en dat de zoon eigenaar wordt ingevolge successie. Indien de zoon binnen de vijf jaar, dus ten laatste in 2023 de grond verkoopt, dan krijgt hij op het moment van de verkoop recht op de eigenaarsvergoeding. Hij krijgt recht op gebruikersvergoeding op voorwaarde dat zijn vader zelf geen gebruikersvergoeding heeft gekregen.

Het is logisch dat wanneer een onteigeningsbesluit of –plan op het goed rust, geen eigenaars- of gebruikersvergoeding kan worden verkregen. De waardedaling van het goed zal immers vooral het gevolg zijn van de onteigeningsdreiging zelf en de overheid wil compenserende vergoedingen niet inzetten daar waar het instrument onteigening wordt toegepast. De vervaltermijnen, zoals de termijn voor aanvraag, wordt hierbij geschorst.

**Art. 17.** Voor de berekening van de eigenaarsvergoeding werd artikel 2.1.1.4, § 3 van het Landinrichtingsbesluit van 6 juni 2014 overgenomen in het Instrumentendecreet en aangepast aan de nieuwe terminologie. De tekst van de bepaling van het Landinrichtingsbesluit was tot hiertoe als volgt:

*“§ 3. De gezamenlijke vergoeding voor de eigenaar en de vruchtgebruiker van het perceel wordt berekend volgens de volgende formule:*

*A = B x C x 0,8, waarbij:*

*1° A: de gezamenlijke vergoeding voor de eigenaar en de vruchtgebruiker;*

*2° B: de venale waarde van het deel van het perceel waarop het inrichtingswerk uit kracht van wet wordt uitgevoerd of waarop de erfdiensbaarheid tot openbaar nut wordt gevestigd;*

*3° C: het procentuele verlies aan eigendoms waarde ten gevolge van de uitvoering van het inrichtingswerk uit kracht van wet of de vestiging van de erfdiensbaarheid tot openbaar nut.*

*De landcommissie bepaalt de venale waarde van het deel van het perceel waarop het inrichtingswerk uit kracht van wet wordt uitgevoerd of waarop de erfdiensbaarheid tot openbaar nut wordt gevestigd, en het procentuele verlies aan eigendoms waarde ten gevolge van de uitvoering van het inrichtingswerk uit kracht van wet of de vestiging van de erfdiensbaarheid tot openbaar nut.”*

Verschillend is dat de eigenaarsvergoeding in zijn geheel wordt gezet op 100% van de totale vergoeding en niet meer op 80%. Hierdoor wordt het percentage geharmoniseerd. Voorheen was de vergoeding bij natuurinrichting 100%. Alle andere vergoedingen zoals planschade en bestemmingswijzigingcompensatie bedroegen 80%. Vanuit het beleid is 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 de maximale

heffingspercentage voor de planbaten, van 30% naar 50%. Hierop wordt verder ingegaan in bij de artikelsgewijze bespreking voor de planbaten.

Bij de berekening van de vergoeding wordt de eigenaarswaarde vóór de inwerkingtreding van de verplichtende stedenbouwkundige voorschriften, andere beschermingsmaatregel, inrichtings- of beheersmaatregel, of andere gebruiksbeperking, afgezet tegen deze waarde. De waarde na gebruiksbeperking wordt ook bepaald op basis van de (nieuwe) venale waarde.

De objectieve factoren die de waarde van het perceel kunnen beïnvloeden en waarop de venale waarde wordt gebaseerd worden decretaal opgesomd.

Op basis van de ervaring van de Landcommissies, die instaan voor de waardering in concrete gevallen, en het Netwerk Waardebepaling (ambtelijke beleidsdomein-overschrijdende werkgroep getrokken door de VLM (Vlabel, Landbouw en Visserij, Omgeving, Waterwegen en Zeekanaal NV, thans De Vlaamse Waterweg nv) dat hen daarvoor ondersteunt, kan er gestreefd worden naar generieke bepalingen over deze objectieve factoren en de verhouding van deze factoren binnen de venale waarde in een Besluit Vlaamse Regering

Deze objectieve factoren vinden hun oorsprong in artikel 2.1.65, § 2, van het Decreet Landinrichting (herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil) dat als volgt luidt:

*De ruilwaarde van de vroegere percelen wordt bepaald op basis van de oppervlakte, de ligging, het bestemmingsgebied van kracht in de ruimtelijke ordening, de aanwezige constructies en opstanden, de cultuurwaarde en het bestaan van pacht of van erfdiensbaarheden en de verwervingswaarde, namelijk de objectieve factoren die de waarde van een grond kunnen beïnvloeden.*

Deze niet limitatieve lijst bevat dus objectief vaststelbare factoren.

Men merke op dat de 'verwervingswaarde' ook in deze lijst is opgenomen, alsook het tijdstip van de verwerving en de bestemming op het moment van de verwerving. De verwervingswaarde moet ook steeds bekeken worden vanuit zijn invloed op de venale waarde. De eigenaarswaarde wordt immers bepaald door deze beide waarden.

Bij de berekening van de planschadevergoeding werd tot dusver uitgegaan van een geactualiseerde verwervingswaarde i.p.v. de venale waarde, vóór de bestemmingswijziging. Het lijkt billijk met de verwervingswaarde rekening te houden, maar samen met de venale waarde. De geactualiseerde verwervingswaarde is doorgaans lager dan de venale waarde, maar als men het als enige criterium gebruikt, hangt de hoogte van de vergoeding te sterk af van wanneer de zakelijk gerechtigde het goed heeft verworven (voor hem is recent beter dan lang geleden).

Onder de factor 'bestemmingsgebied van kracht in de ruimtelijke ordening' wordt een expliciete differentiatie vooropgesteld woonreservegebieden.

Verder zijn in deze lijst de ligging aan een voldoende uitgeruste weg, de technische bebouwbaarheid en het stedenbouwkundig in aanmerking komen voor bebouwing opgenomen.

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.

Deze criteria spruiten voort uit de vroegere toepassingsvoorwaarden in de VCRO van de planschadevergoeding.

Tot slot zijn ook de watertoets, de aanduiding als signaalgebied en de aanduiding als watergevoelig open ruimtegebied en de aard en de impact van deze gebruiksbeperkingen genoemd als objectieve factor.

Bij de berekening wordt de eigenaarswaarde vóór de inwerkingtreding van de verplichtende stedenbouwkundige voorschriften, andere beschermingsmaatregel, inrichtings- of beheersmaatregel, of andere gebruiksbeperking, afgezet tegen deze erna.

De Vlaamse Regering bepaalt dat lagere eigenaarsvergoedingen dan € 500,00 niet worden toegekend. Een dergelijke bepaling is vooral bedoeld vanuit het oogpunt de administratieve lasten voor het bestuur te verlichten. De Vlaamse regering bepaalt bij de berekening van de eigenaarsvergoeding/gebruikersvergoeding dat de ontvangen verwervingssubsidies in mindering worden gebracht à rato van de looptijd van de subsidie en van de reeds uitbetaalde schijven van deze subsidie. (cfr. schrapping in respectievelijk artikel 15, §2 en 18, §2).

**Art. 20.** Voor de berekening van de gebruikersvergoeding werd artikel 2.1.1.4, § 4 van het Landinrichtingsbesluit van 6 juni 2014 overgenomen in het Instrumentendecreet en aangepast aan de nieuwe terminologie. De tekst van de bepaling van het Landinrichtingsbesluit was tot hiertoe als volgt:

*" § 4. De vergoeding voor de gebruiker van het perceel wordt berekend volgens de volgende formule:*

*X = Y - Z, waarbij:*

*1° X: de vergoeding voor de gebruiker;*

*2° Y: de gebruikswaarde van het deel van het perceel waarop het inrichtingswerk uit kracht van wet wordt uitgevoerd voor de uitvoering van dat inrichtingswerk of waarop de erfdienstbaarheid tot openbaar nut wordt gevestigd voor de vestiging van de erfdienstbaarheid;*

*3° Z: de gebruikswaarde van het deel van het perceel waarop het inrichtingswerk uit kracht van wet wordt uitgevoerd na de uitvoering van dat inrichtingswerk, of waarop de erfdienstbaarheid tot openbaar nut wordt gevestigd na de vestiging van de erfdienstbaarheid.*

*De landcommissie bepaalt de financiële gebruikswaarde. De berekening van het verlies van de financiële gebruikswaarde is gebaseerd op een berekend aandeel van de onteigeningsvergoeding voor gebruikers op basis van reële gedeerde inkomsten of opbrengsten en landbouweconomische bedrijfsgegevens."*

De gebruikersvergoeding is gelijk aan het verschil tussen de gebruikswaarde van het perceel(sdeel) waarop de verplichtende stedenbouwkundige voorschriften, andere beschermingsmaatregel, inrichtings- of beheersmaatregel, of andere gebruiksbeperking van toepassing is vóór en na het ontstaan van het recht op vergoeding. De berekening van de financiële minwaarde is gebaseerd op een in te schatten aandeel van de onteigeningsvergoeding voor gebruikers en dus op basis van reële gedeerde inkomsten of opbrengsten en (in het geval van landbouw) landbouweconomische bedrijfsgegevens. De gebruikersvergoeding slaat op het inkomstenverlies door gedeerde inkomsten. Omdat het hier gaat om beroepsinkostenverlies wordt het volledig vergoed.

De Vlaamse Regering kan o.m. bepalen dat lagere gebruikersvergoedingen dan € 500,00 niet worden toegekend. Dit gebeurt op niveau van de gebruiker en niet op niveau van een individueel perceel. Een dergelijke bepaling is vooral bedoeld vanuit het oogpunt de administratieve lasten voor het bestuur te verlichten.

## **Hoofdstuk 6. Samenloopregels**

**Art. 21.** Er moet aandacht worden besteed aan de cumuleerbaarheid en opeenvolging van compenserende vergoedingen, en eventuele andere vergoedingen.

Eerst wat niet kan. Dubbele vergoedingen, al dan niet compenserende vergoedingen in de zin van dit Instrumentendecreet, worden uitgesloten: het spreekt voor zich dat er niet tweemaal voor hetzelfde feit kan vergoed worden. Tevens kan de eigenaarsvergoeding niet worden verkregen indien voor eenzelfde onroerend goed een koopplicht, of een andere maatregel die privaatrechtelijk wijzigingen aanbrengt in het eigendoms- of gebruiksrecht (zoals vrijwillige bedrijfsverplaatsing) wordt aangevraagd, gevorderd, of werd verkregen. Een planschadevergoeding wordt uitgesloten als een andere compenserende vergoeding van toepassing is.

Nu wat wel kan. De eigenaarsvergoeding en de gebruikersvergoeding kunnen gecombineerd worden, dus als de zakelijk gerechtigde ook de gebruiker is van het goed, zal deze zowel de eigenaarsvergoeding als de gebruikersvergoeding ontvangen.

Opeenvolgende compenserende vergoedingen zijn niet uitgesloten. Aangezien voor de eigenaarsvergoeding een overdracht of een inbreng wordt vereist, zijn op dat moment de gebruiksbeperkingen gekend. Dit geldt analoog voor de planschadevergoeding. Een volgende eigenaarsvergoeding, vertrekkende van de resterende venale waarde, kan maar indien opnieuw een overdracht of inbreng, enz. plaatsvindt. Bij de gebruikersvergoeding kan iedere gebruiksbeperking opeenvolgend tot verrekening van de gebruikersvergoeding aanleiding geven. Het is budgettair geen probleem dat het compenserend beleid in de tijd doorloopt, vermits bij opeenvolgende gebruiksbeperkingen wordt vertrokken van de reeds gedaalde gebruikswaarde door de vorige gebruiksbeperking.

**Art. 22.** Dit artikel betreft een overname van artikel 6.2.9/1 van het Grond- en pandendecreet.

## **TITEL III. Koopplichten**

### **Hoofdstuk 1. Begrippen**

**Art. 23.** Dit artikel bevat de definities. De definitie eigenaarsvergoeding (3<sup>o</sup>) geen nadere toelichting. De definitie van aanvrager (1<sup>o</sup>) en tot aankoop verplichte entiteit (2<sup>o</sup>) zijn relevant omdat deze verduidelijken wie de koopplichten kan aanvragen respectievelijk vervullen.

De aanvrager (1<sup>o</sup>) dient minimaal de blote eigenaar te zijn. Het is niet de bedoeling dat houders van andere zakelijke rechten zich kunnen beroepen op de koopplicht. De begunstigen bij de eigenaarsvergoeding (titel 2) zijn de houders van zakelijke rechten die beperkend gedefinieerd worden als: volle eigenaar, blote eigenaar, vruchtgebruiker, erfpachter of opstalhouder. De verschillende behandeling van de diverse zakelijk gerechtigden bij de koopplicht is redelijk verantwoord omdat, vanuit het perspectief van

de overheid, de aankoop slechts nuttig is als de overheid onmiddellijk (volle eigenaar) of binnen afzienbare tijd (na de beëindiging van het vruchtgebruik of de pacht) over de volle eigendom van het goed kan beschikken. Bij erfpacht is dat gelet op de zeer lange dwingende duur (27-99 jaar) van de overeenkomst niet het geval.

## **Hoofdstuk 2. Toepassingsgebied**

**Art. 24.** In dit artikel wordt het toepassingsgebied vermeld (de koopplichten die eronder vallen). Dit werd besproken in de algemene toelichting (paragraaf 4.2). De Vlaamse Regering kan het toepassingsgebied uitbreiden met andere koopplichten.

## **Hoofdstuk 3. Administratief beheer en procedure**

**Art. 25.** De koopplicht wordt in principe vervuld door de initiatiefnemer, zoals bepaald in de sectorale regelgeving. De Vlaamse Regering kan bepalen dat de Vlaamse Grondenbank een koopplicht hetzij in eigen naam en voor eigen rekening ofwel in naam en voor rekening van de initiatiefnemer kan vervullen.

**Art. 26.** De Vlaamse Grondenbank staat in voor het globaal administratief beheer, de ontwikkeling van een koopplichtenloket evenals voor het ontvangen en doorsturen van de aanvragen naar de tot aankoop verplichte entiteit. De keuze voor de Vlaamse Grondenbank als behandelende entiteit (en niet de landcommissie) ligt in de lijn van de huidige toepassing van de koopplicht. In het decreet van 16 juni 2006 betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen werd er reeds voor geopteerd om de aanbiedingen van de voorkeurrechten en de aanvragen voor aankopen via een decretale koopplicht te centraliseren bij de Vlaamse Grondenbank om zo de efficiëntie van de overheid te verhogen. De aanvragen voor aankoop via decretale koopplicht moeten anders worden gedaan bij verschillende instanties wat voor verwarring kan zorgen<sup>37</sup>. Dit koopplichtenloket kan (op termijn) een e-koopplichtenloket zijn. Het is evenwel op dit moment nog niet met zekerheid te stellen of dit voor alle soorten aanvragen opportuun is, bekeken vanuit de burger (die misschien documenten die enkel analoog beschikbaar zijn zou moeten inscannen).

De administratieve procedure verloopt, behoudens voor wat betreft de koopplicht planschade, in twee fasen. In een eerste fase wordt nagegaan of de aanvraag voldoet aan de desbetreffende voorwaarden van een koopplicht (d.m.v. van een "beoordelingsverslag"). In een tweede fase wordt de aankoopprijs berekend (d.m.v. een "schattingsverslag"). De tot aankoop verplichte entiteiten nemen de beslissing zowel in eerste instantie als na bezwaar. Zo krijgt de aanvrager op een georganiseerde wijze de mogelijkheid argumenten te geven (bv. voor een hogere prijs) terwijl hij anders de argumenten enkel informeel kan brengen of later voor de burgerlijke rechter kan doen gelden. Er is geen mogelijkheid van administratief beroep. Dit volgt uit de aard van het geschil. Als toepassing van de koopplicht of het bepalen van de prijs wordt betwist, dan lijkt dit eerder een privaatrechtelijke kwestie waardoor bij voorrang een burgerlijke rechter oordeelt<sup>38</sup>. In geval van een geschil heeft de aanvrager dus de mogelijkheid om naar de

---

<sup>37</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2005-2006, stuk 743, nr.1, 3.

<sup>38</sup> RvS 1 december 2015, nr. 233.105, Hanquet e.a.



burgerlijke rechter te stappen. Voor de koopplicht planschade verloopt de procedure in één fase omdat voor deze koopplicht er geen waarderingsvraagstuk is.

De beoordelings- en schattingsverslagen worden opgemaakt door de Vlaamse Grondenbank wegens de expertise. Voor het opmaken van deze verslagen zal de Vlaamse Grondenbank in principe ook de tot aankoop verplichte entiteit raadplegen en desgevallend ook andere deskundigen (Landcommissies, VLABEL, landmeters experten,...). Bij de koopplicht planschade gebeurt het bepalen van de prijs aan de hand van de verwervingstitels.

Bij uitvoeringsbesluit zal de procedure nader worden geregeld.

**Art. 27.** De toepassing van een koopplicht dient te worden gevraagd binnen de vervaltermijnen bepaald in dit artikel. Eerder dan de harmonisering van de verschillende aanvangspunten, werd de termijn geharmoniseerd. Hierbij wordt aangesloten bij de harmonisering van de compenserende vergoedingen (titel 2): twee jaar om de toepassing van een koopplicht te vragen. Ook moet de aanvrager een keuze maken of hij gaat voor de toepassing van een koopplicht via de administratieve procedure, dan wel via de gerechtelijke (beide tegelijkertijd is dus niet mogelijk), de gebruiksbeperking aanvecht voor de administratieve rechter (het laatste sluit het eerste uit) of eerst een compenserende vergoeding (eigenaarsvergoeding) aanvraagt. In al deze gevallen wordt de vervaltermijn geschorst.

Deze vervaltermijn voor het indienen van een aanvraag kan eenmalig worden verlengd met een bijkomende termijn van twee jaar. Het initiatief hiervoor ligt bij de aanvrager. Een verzoek tot verlenging van de termijn houdt evenwel geen verplichting in om hierop in te gaan. De initiatiefnemer neemt daarover een beslissing, maar dient dit te doen binnen een termijn van twee maanden na de ontvangst van het verzoek. Doet zij dat niet, dan wordt zij daarvoor gesanctioneerd, in die zin dat in dat geval de termijnverlenging voor de desbetreffende gebruiksbeperking van rechtswege wordt toegekend voor het deel dat betrekking heeft op de onroerende goederen van de aanvrager. Deze regeling is in ruimte mate gebaseerd op het verval van het definitieve onteigeningsbesluit van artikel 42 van het decreet van 24 februari 2017 betreffende de onteigening voor het algemeen nut.

Een aanvrager van een koopplicht kan eventueel ook een toestand van overmacht naar gemeen recht invoeren om zijn verzoek tot verlenging te motiveren.

**Art. 28.** De gerechtelijke weg is, net zoals bij de compenserende vergoedingen (titel 2) het laatste redmiddel en ook voor de termijn (één jaar om te vorderen) en de bevoegde rechter wordt aangesloten bij de compenserende vergoedingen. Ingevolge [artikel 25](#) is het niet mogelijk om tegelijkertijd de administratieve en de gerechtelijke procedure voor het toepassen van een koopplicht te volgen.

De burgerlijke rechter wordt bevoegd voor de geschillen met betrekking tot de koopplichten. Het Instrumentendecreet kiest verder voor het behouden van de bevoegdheidsverdelende regels in het Gerechtelijk Wetboek. Volgens dit artikel is de territoriaal bevoegde burgerlijke rechter bevoegd voor geschillen inzake koopplichten. Dit betekent dat de bevoegdheid enkel bij de vrederechter ligt indien de vorderingen het bedrag van €2.500,00 niet overschrijdt, anders is de rechtbank van eerste aanleg bevoegd (artikel 590 van het Gerechtelijk Wetboek). Dit is verantwoord daar beide rechtbanken

affiniteit hebben met het onroerend goed (de vrederechter o.m. met onteigening, ruilverkaveling, pacht en burenhinder, en de rechtbank van eerste aanleg met vorderingen inzake planschadevergoeding). De vordering wordt in principe ingesteld tegen de tot aankoop verplichte entiteit.

Het Vlaamse Gewest baseert zich voor deze bepaling op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen die de decreetgever machtigt om een aangelegenheid te regelen waarvoor de federale wetgever in beginsel bevoegd is, indien dit noodzakelijk is voor de uitoefening van haar gewestelijke bevoegdheid. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan er beroep gedaan worden op voormeld artikel 10 indien de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid voor een gedifferentieerde regeling vatbaar is en indien de weerslag van de decretale regeling op die voorbehouden aangelegenheid slechts marginaal is. De voorgestelde bepaling voldoet aan deze voorwaarden.

#### **Hoofdstuk 4. Algemene voorwaarden**

**Art. 29.** Dit werd reeds besproken in de algemene toelichting (paragraaf 4.2.). In de eerste en zevende paragraaf van dit artikel wordt verduidelijkt dat de toepassingsvoorwaarden voor de koopplichten in de geëigende regelgeving blijven bestaan. Het gaat meer bepaald om de volgende bepalingen:

1° de koopplicht waterkeringen: de artikelen 6 en 9 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen;

2° de koopplicht natuur: artikel 42 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;

3° de koopplicht integraal waterbeleid: artikel 17, §1 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid;

4° de koopplicht bestemmingswijziging: artikel 2.4.10. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

5° de koopplicht planschade: artikel 2.6.2., §4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

6° de koopplicht stabiliteitswerken: artikel 4.4.2. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening;

7° de koopplicht landinrichting: artikel 2.1.75 van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting;

In de tweede paragraaf van dit artikel wordt aangegeven wanneer men zich kan beroepen op de toepassing van de aankoopplichten. Deze voorwaarden hebben betrekking op "een ernstige waardevermindering" en "de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering".

Deze laatste voorwaarde wordt momenteel reeds in verschillende koopplichten gehanteerd om een oplossing te bieden voor landbouwers die zwaar worden getroffen door een gebruiksbeperking. Bijvoorbeeld bij de koopplicht bestemmingswijziging (voor zover al niet gecompenseerd door andere koopplichten of vergoedingsregelingen): een bestemmingswijziging die de bedrijfsvoering van een landbouwbedrijf sterk beïnvloedt.

In de derde paragraaf wordt verduidelijkt wat onder de eigenaarswaarde moet worden begrepen.

In dit ontwerp van decreet wordt machtiging verleend aan de Vlaamse Regering om de voorwaarde met betrekking tot de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering die ernstig in het gedrang komt, te verfijnen. Hierbij zal ze de wenselijkheid van een juridisch-technisch harmonisatie voor ogen dienen te houden, alsook de een toepassing van deze voorwaarde op niet-landbouwbedrijven.

Tevens wordt de causaliteit in de voorwaarde beklemtoond. Deze causaliteit is bijvoorbeeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2014 betreffende de landinrichting uitdrukkelijk opgenomen ("ten gevolge van de uitvoering van het landinrichtingsproject of het project, plan of programma").

Bovendien impliceert de voorwaarde dat de bedrijfsvoering voorheen (dus vóór de inwerkingtreding van de gebruiksbeperking) wettig en leefbaar was.

Het beoordelingscriterium van de leefbaarheid van de bedrijfsvoering wordt door de Vlaamse Regering bepaald bij uitvoeringsbesluit.

In de vierde paragraaf wordt verduidelijkt dat de tweede paragraaf niet van toepassing is op de koopplicht planschade. Bij deze koopplicht zijn de voorwaarden met betrekking tot een "ernstige waardevermindering" en "het ernstig in gedrang komen van de bestaande bedrijfsvoering" namelijk niet relevant. De aanleiding voor de koopplicht planschade is immers een bouwverbod door een bestemmingswijziging."

**Art. 30.** De mogelijkheid om een beroep te doen op de koopplicht wordt geschorst zolang een onteigeningsplan of onteigeningsbesluit van toepassing is op een deel of het geheel van onroerend goed. De waardedaling van het goed zal immers vooral het gevolg zijn van de onteigeningsdreiging zelf en de overheid wenst het instrument koopplicht niet in te zetten waar het instrument onteigening wordt toegepast. In dit geval wordt de vervaltermijn van [artikel 27](#) ook geschorst.

## **Hoofdstuk 5. Bepalen van de aankoopprijs**

**Art. 31.** Dit werd reeds besproken in de algemene toelichting (paragraaf 4.2.). De berekening voor alle koopplichten met uitzondering van de koopplicht planschade (terugbetaling geactualiseerde prijs) wordt gedaan op basis van de vergoedingsregels die gelden voor onteigening ten algemene nutte, waarbij geen rekening wordt gehouden met de impact van de gebruiksbeperking op de waarde van het goed en met aftrek van andere uitbetaalde compenserende vergoedingen (eigenaarsvergoedingen). De betaling van de aankoopprijs kan eventueel worden vervangen door middel van een grondenruil met de Vlaamse Grondenbank.

## **Hoofdstuk 6. Samenloopregels**

**Art. 32.** Indien toepassing wordt gemaakt van een koopplicht, kan de aanvrager geen verder beroep doen op een andere koopplicht of een eigenaarsvergoeding aanvragen.

De Vlaamse Regering kan de onderlinge verhouding tussen de koopplichten nader regelen.

## **TITEL IV. Convenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies**

### **Hoofdstuk 1. Begrippen**

**Art. 33.** Dit artikel definieert enkele begrippen die van belang zijn voor deze Titel. In het begrip 'activiteitencontract' is bewust gekozen voor de term 'activiteit' om verschillende redenen:

- Het begrip 'activiteit' is onderscheidend gekozen van het begrip 'functie', omdat 'functie' steeds gerelateerd wordt aan het vergunningentraject, dat autonoom blijft bestaan in de gemeenten die geen convenant sloten met het Vlaamse gewest.
- In de contractuele clausules wordt er voor de 'activiteit' gekozen om te verwijzen naar de Kruispuntbank van Ondernemingen en de aldaar gebruikte NACE-codes en klassen van activiteiten (aan de hand van de vier eerste cijfers).

Het convenant heeft de vorm van een overeenkomst naar burgerlijk recht, gesloten tussen het Vlaams Gewest enerzijds en een gemeente anderzijds. Door het sluiten van deze overeenkomst wordt het de betrokken gemeente mogelijk om activiteitencontracten te sluiten met particulieren.

De centrale idee is dat de contractuele gedachte wordt doorgetrokken op een hoger en bestuurlijk niveau. Het Vlaams Gewest zal via het departement Ruimte Vlaanderen een contract sluiten met die gemeenten die ingeschakeld willen worden in de contractbenadering. Dit contract, 'convenant' genoemd, bevat de krijtlijnen waarbinnen de individuele gemeenten activiteitencontracten kunnen afsluiten. Individuele contracten moeten steeds in overeenstemming zijn met dit convenant en de betrokken gemeente kan hierop door het Vlaams Gewest contractueel (als medecontractant bij het convenant) afgerekend worden. Ook zal het convenant moeten bepalen welke beperkingen er zijn inzake de mogelijks toegestane functiewijzigingen.<sup>39</sup>

De partijen bij het convenant zijn het Vlaams Gewest en de betrokken gemeente. Iedere gemeente, indien ingeschakeld in de contractbenadering, sluit afzonderlijk een convenant met het Vlaams Gewest. Het blijft echter mogelijk om verschillende aanpalende en geïnteresseerde gemeenten te betrekken bij de onderhandelingen voor het convenant. Het eindproduct van die onderhandelingen levert dan een gebiedsspecifiek (gericht op het grondgebied van de betrokken gemeente of groep van gemeenten) convenant op dat juridisch-technisch telkens met iedere gemeente afzonderlijk wordt afgesloten.

Waar in het kader van een brownfieldconvenant meerdere ministers, elk voor wat hun beleidsdomein betreft, de overeenkomst ondertekenen, volstaat hier de ondertekening door de bevoegde minister van omgeving. In tegenstelling tot het brownfieldconvenant blijft het convenant als instrument van ruimtelijke ordening binnen dat ene beleidsdomein. Decretaal zou kunnen verankerd worden dat de bevoegde minister het formeel sluiten van het convenant toevertrouwt aan een gemachtigde binnen het departement Ruimte

---

<sup>39</sup> Naar analogie met artikel 4.4.23 VCRO wordt ervoor geopteerd om geen limitatieve lijst aan toelaatbare functiewijzigingen op te nemen bij de decretale verankering van de contractbenadering.

Vlaanderen of dat de Vlaamse Regering de mogelijke machtiging tot ondertekening nader kan regelen in een uitvoeringsbesluit.

## **Hoofdstuk 2. Toepassingsgebied**

**Art. 34.** Met dit artikel wordt decretaal vastgelegd dat met het activiteitencontract wordt afgeweken van de stedenbouwkundige voorschriften (van ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg, stedenbouwkundige verordeningen of bouwverordeningen).

**Art. 35.** In dit artikel wordt het systeem bepaald, namelijk er moet eerst een convenant gesloten zijn tussen het Vlaams Gewest en een gemeente alvorens van het afwijkingsmechanisme met het contract kan ingezet worden. Het systeem is geconcipeerd vanuit een sterk gebiedsgericht benadering, zoals in het Algemeen Deel uiteengezet wordt.

**Art. 36.** Dit artikel omschrijft de scope van dit systeem. Deze wordt bepaald aan de hand van toepassingsvoorwaarden gekoppeld aan het gebouw en de ligging ervan. Het gaat om dezelfde voorwaarden die gelden voor de vergunningsplichtige zonevreemde functiewijzigingen, buiten dan de specifieke ligging in een agrarische bestemming of parkgebied.

Er wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering voorzien waarbij de ligging kan uitgebreid worden naar andere niet geëigende bestemmingen. Een voorbeeld van deze uitbreiding zou kunnen zijn industriegebied, om daar in bestaande gebouwen bepaalde zonevreemde activiteiten tijdelijk toe te laten op basis van het instrument convenant-contractbenadering. Dit houdt verband met de evaluatiebepaling in artikel 164 van het Instrumentendecreet, waarbij onder meer de focus bij de evaluatie wordt gelegd op het toepassingsgebied van titel 4 van dit decreet. Deze delegatie biedt een mogelijke vervolgstap op deze evaluatie (binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het decreet).

Voor omschrijving van begrippen zoals bestaand, verkrot, hoofdzakelijk vergund, ligging aan een voldoende uitgeruste weg, bouwfysisch geschikt, kan teruggevallen worden op de begripsbepalingen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), en de rechtspraak terzake.

Alleen kleinschalige en zonevreemde activiteiten komen in aanmerking. Het instrument laat toe om gebiedsgericht te specificeren, de wijze van invulling van de kleinschaligheid en welke type niet-agrarische activiteiten exact worden beoogd.

Binnen bestaande volumes houdt in dat een uitbreiding van volume of verharding met het oog op de nieuwe activiteit buiten de scope van het instrument valt. Het instrument beperkt zich specifiek tot het faciliteren van activiteiten in bestaande volumes. Indien om een activiteit inpasbaar te maken, handelingen nodig zijn, dan moeten deze handelingen: ofwel vergund zijn (bv. stapelen in open lucht), ofwel vrijgesteld zijn van vergunning ofwel kaderen in het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit (waterbeheer, gevelbekleding,...). In dat laatste geval kan het activiteitencontract afgesloten worden onder de opschortende voorwaarde van het verkrijgen van een vergunning voor handelingen die zich strikt beperken tot het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.

Het gebouw moet aan onderstaande voorwaarden voldoen om binnen het toepassingsgebied van het instrument te vallen:

- Het gebouw bestaat;
- Het gebouw is niet verkrot;

- Het gebouw is hoofdzakelijk vergund;<sup>40</sup>
- Het gebouw is bouwfysisch geschikt voor de nieuwe functie;
- Het gebouw is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg.

Het gebouw is gelegen op een perceel met een agrarische bestemming met uitzondering van de agrarische gebieden met ecologisch belang en ecologische waarde, of een perceel gelegen in parkgebied

De toepassing in parkgebied spruit voort uit het toepassingsgebied dat steeds gehanteerd wordt in de context van zonevreemde afwijkingsbepalingen. Deze worden doorgaans voorzien in niet geëigende bestemmingen met uitzondering van ruimtelijk kwetsbare gebieden en recreatiegebieden. Volgens de VCRO vallen parkgebieden onder ruimtelijk kwetsbare gebieden, maar zij worden steeds als uitzondering in het toepassingsgebied van de afwijkingsbepalingen ingebracht.

Bovendien zijn mogelijk toepasbare cases in parkgebied gelijkaardig qua context aan het onderzoek dat gevoerd werd in een agrarische bestemming. Ook het onderzocht toetsingskader met ruimtelijke en activiteitsgerichte criteria dat in het convenant wordt opgenomen, kan hiervoor als basis dienen.

Een nieuwe activiteit kan betrekking hebben op het geheel of een deel van een gebouwencomplex. Desgevallend kunnen de door het activiteitencontract toegelaten activiteiten beperkt zijn tot een deel van het onroerend goed, terwijl in een ander deel van het onroerend goed nog steeds een agrarische activiteit wordt uitgeoefend.

**Art. 37.** Dit artikel omschrijft dat er voor het activiteitencontract geen limitatieve lijst geldt van functies, wat wel het geval is in het Besluit zonevreemde functiewijzigingen. Het is net de bedoeling van deze gebiedsgerichte aanpak dat dit verder op maat wordt bekeken bij het onderhandelen over het convenant.

**Art. 38.** In dit artikel wordt tegelijk met een wijziging aan de VCRO bepaald dat het uitoefenen van de niet agrarische activiteit, noch van van vergunning vrijgestelde of meldingsplichtige stedenbouwkundige handelingen een belemmering kunnen zijn voor het hoofdzakelijk vergund zijn.

Wat de activiteit betreft, is het startpunt vaak een activiteit die reeds wordt uitgeoefend.

Verder rijst de vraag hoe wordt omgegaan met de zogenaamde "vrijgestelde werken" in de zin van het Besluit van 16 juli 2010 van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig.

#### Vrijstellingen

De bedoeling is dat de vrijstellingen ook zouden gelden indien een activiteitencontract werd gesloten voor het agrarisch gebouw. De vrijstellingen zullen slechts van toepassing zijn indien de voorwaarden daartoe vervuld zijn. Zo zullen de vrijgestelde handelingen in industriegebied (artikel 4 besluit vrijstellingen) niet gelden, ook al zou via het activiteitencontract tijdelijk een industriële activiteit toegelaten worden. De agrarische bestemming van het gebied of de bestemming als parkgebied blijft immers behouden.

---

<sup>40</sup> Ter verduidelijking: Het hoofdzakelijk vergund karakter spreekt op het gebouw, niet op de functie van het gebouw.

Ten aanzien van het gebouw dat het voorwerp uitmaakt van het activiteitencontract, zal gebruik gemaakt kunnen worden van volgende vrijstellingen.

a) Vrijstellingen voor "handelingen in, aan en bij andere gebouwen dan woningen" (art. 3.1. besluit vrijstellingen)

Het gaat bijvoorbeeld om het plaatsen van zonnepanelen, binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken, etc.

De vrijstellingen van artikel 3.1. besluit vrijstellingen gelden evenwel enkel "als de handelingen voldoen aan de volgende voorwaarden:

"1° de handelingen, vermeld in artikel 3.1, 1° tot 5° en 8° tot 13°, worden volledig uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van een hoofdzakelijk vergund of vergund geacht gebouw;

2° er wordt geen vergunningsplichtige functiewijziging uitgevoerd."

De eerste voorwaarde heeft tot gevolg dat bij een activiteitencontract geen toepassing gemaakt zou kunnen worden van de voormelde vrijstellingen. De via een activiteitencontract toegelaten zonevreemde activiteit is immers enkel toegelaten krachtens het contract en is bijgevolg niet "vergund" in de zin van de voormelde bepaling.

Daarom wordt een bepaling opgenomen waarin wordt bepaald dat het activiteitencontract bijdraagt tot het hoofdzakelijk vergund karakter van het gebouw, tijdens de duur van het contract.

b) Vrijstellingen voor "land- en tuinbouw" (art. 5 besluit vrijstellingen)

Het betreft de volgende handelingen:

- voor zover het gebouw niet gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied, met uitzondering van parkgebied (artikel 5.1 besluit vrijstellingen):

"1° constructies met een maximale hoogte van 3,5 meter, als ze dienen voor de teelt of bescherming van landbouwgewassen en na de oogst worden verwijderd;

1/1° constructies, met uitzondering van hagelkanonnen, glasconstructies en gebouwen, met een maximale hoogte van 3,5 meter of tot maximaal 1,5 meter boven de teelt, als aan al de volgende voorwaarden is voldaan:

a) ze dienen voor de teelt of bescherming van landbouwgewassen;

b) het hemelwater wordt opgevangen en hergebruikt of kan op natuurlijke wijze op eigen terrein in de bodem infiltreren;

c) de constructies zijn niet gelegen in ruimtelijk kwetsbaar, erosiegevoelig of effectief overstromingsgevoelig gebied;

2° open afsluitingen of open afsluitingen met dwarslatten met een maximale hoogte van 2 meter;

3° schuilhokken voor weidedieren. De schuilhokken hebben houten wanden, een maximale hoogte van drie meter en minstens één volledig open zijde. De totale oppervlakte is beperkt tot veertig vierkante meter per aaneengesloten groep van percelen in één eigendom;

4° het aanleggen van een dam uit plantaardige materialen langs de stroomafwaartse perceelsgrens van een erosiegevoelig perceel, op voorwaarde dat de hoogte van de dam beperkt is tot een meter boven het maaiveld."

- voor zover het gebouw gelegen is in agrarisch gebied in de ruime zin (artikel 5.2 besluit vrijstellingen):
  - 1° een krenghuisje;
  - 2° het draineren van een goed voor landbouw- of bodembeheerdoeleinden door de aanleg van een geheel van ondergrondse zuig- en/of moerleidingen, omhullingsmaterialen en eindbuizen en van een geheel van boven- en/of ondergrondse uitmondingsvoorzieningen, controleputten en hulpstukken, mits aan alle van de volgende vereisten voldaan is :
    - a) de bovengrondse zichtbare voorzieningen hebben maximale afmetingen van 1 meter x 1 meter en liggen gelijk met het maaiveld of met het talud van de ontvangende waterloop;
    - b) de drainagewerken worden niet uitgevoerd in de volgende gebieden of zones :
      - 1) Speciale Beschermingszones;
      - 2) de Ramsargebieden;
      - 3) ruimtelijk kwetsbare gebieden of een effectief overstromingsgevoelig gebied, of op minder dan 50 meter van die gebieden;
      - c) voor de drainagewerken is geen milieueffectrapport vereist;
  - 3° de strikt noodzakelijke toegangen tot en opritten naar de agrarische bedrijfsgebouwen, inclusief de bedrijfswoning;
  - 4° bijenstallen of bijenkorven;
  - 5° jachtkansels;
  - 6° sleufsilos op voorwaarde dat ze worden opgericht binnen een straal van vijftig meter van het gebouwencomplex van het landbouwbedrijf en er geen afvoer wordt voorzien naar de openbare riolering;
  - 7° de seizoensgebonden opslag van met folie afgedekte groenvoeders op velden buiten ruimtelijk kwetsbaar gebied."

c) Vrijstellingen voor "tijdelijke handelingen" (art. 7 besluit vrijstellingen)

Artikel 7.2 van het besluit vrijstellingen voorziet in de vrijstelling van de volgende tijdelijke constructies:

- 1° op hetzelfde goed wordt een maximale duur van vier periodes van dertig aaneengesloten dagen per kalenderjaar niet overschreden. Op de eerste dag van de plaatsing van de constructie begint de periode van dertig dagen te lopen, ongeacht of de constructie de volle dertig dagen geplaatst blijft. De periodes van dertig dagen kunnen aaneengesloten zijn, maar overlappen elkaar niet;
- 2° de plaatsing gebeurt niet in een ruimtelijk kwetsbaar gebied, met uitzondering van parkgebied;
- 3° de constructies brengen de verwezenlijking van de algemene bestemming van het gebied niet in het gedrang;
- 4° de plaatsing gaat niet gepaard met een ontbossing, een wijziging van vegetatie of kleine landschapselementen, een aanmerkelijke reliëfwijziging of een wijziging van waterlichamen."

Daarnaast bepaalt artikel 7.3 van het besluit vrijstellingen dat "een tijdelijke gebruikswijziging" onder bepaalde voorwaarden niet vergunningsplichtig is. Dit artikel bepaalt als volgt:

" Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is niet nodig voor een tijdelijke wijziging van de hoofdfunctie van een bestaand, hoofdzakelijk vergund of vergund geacht gebouw, als de tijdelijke functiewijziging een maximale duur van vier periodes van



dertig aaneengesloten dagen per kalenderjaar niet overschrijdt. Op de eerste dag van de functiewijziging begint de periode van dertig dagen te lopen, ongeacht of de functiewijziging de volle dertig dagen gebeurt. De periodes van dertig dagen kunnen aaneengesloten zijn, maar overlappen elkaar niet. (...)”

De toepassing van dit artikel in het kader van de uitvoering van het activiteitencontract zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat het gebouw waarin (op basis van een activiteitencontract) een economische zonevreemde activiteit plaatsvindt, tijdelijk (voor een maximale duur van 90 dagen) wordt gebruikt voor een agrarische of andere niet-agrarische activiteit dan de activiteit die toegelaten is door het activiteitencontract.

Om de toepassing van dit artikel mogelijk te maken in het kader van de contractbenadering, wordt bepaald dat het contract bijdraagt tot het hoofdzakelijk vergund karakter van het gebouw, tijdens de duur van het contract.

d) Vrijstellingen voor “afbraak” (art. 13.1 en art. 13.2 besluit vrijstellingen)

Overeenkomstig artikel 13.1. en 13.2. besluit vrijstellingen is een vergunning niet nodig voor:

Artikel 13.1. Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is niet nodig voor het slopen of verwijderen van installaties of constructies die vallen onder de bepalingen van dit besluit.

Artikel 13.2. Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is niet nodig voor de volledige afbraak van vrijstaande bouwwerken of constructies, op voorwaarde dat aan al de volgende vereisten voldaan is :

1° het betreft geen kleine elementen en constructies, geïsoleerd of deel uitmakend van een geheel, die van belang zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving, een volkskundige, historische of esthetische waarde hebben, als referentie dienen voor de bevolking van een buurt of wijk, of bijdragen tot het gevoel van een plaatselijke bevolking tot een bepaalde plek te behoren, zoals fonteinen, kiosken, pompen, putten, kruisen, calvaries, veldkapellen, standbeelden, wegwijzers, schandpalen, grenspalen, mijlpalen, lantaarnpalen, uurwerken, klokkenspelen, zonnewijzers, hekkens, omheiningsmuren, luifels, graven, herkenningstekens van merkwaardige gebeurtenissen uit het verleden, balies, straatmeubilair, waterkunstwerkjes, bakhuizen, houtskeletbouw, koetshuizen, oranjerieën, priëlen, ijskelders;

2° het betreft geen gebouwen of constructies die opgenomen zijn in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, vastgesteld met toepassing van artikel 4.1.1 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed;

3° de grondoppervlakte bedraagt minder dan 100 vierkante meter.

Meldingsplichtige werken

Het besluit van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de VCRO bepaalt de handelingen die slechts meldingsplichtig zijn en waarvoor dus geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen moet worden aangevraagd.

Net zoals bij de vrijstellingen is het ook hier wenselijk dat de vrijstellingen uit het besluit meldingen zouden gelden indien een activiteitencontract werd gesloten voor het gebouw. De vrijstellingen zullen ook hier slechts van toepassing zijn indien de voorwaarden daartoe vervuld zijn.

Op te merken valt dat het besluit meldingen slechts geldt indien de meldingsplichtige handeling niet gepaard gaat met een vergunningsplichtige functiewijziging en op voorwaarde dat de handelingen worden uitgevoerd in "hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen". Ook hier is dus een aanpassing via het decreet nodig.

### **Hoofdstuk 3. Toetsingskader**

**Art. 40.** De overeenstemming van de individuele activiteitencontracten met het toepasselijke convenant (convenant als toetsingskader) wordt onder gebracht bij wat decretaal wordt uitgeschreven in verband met het activiteitencontract zelf. Hier is analoog gekeken naar het huidige artikel 4.3.1, §1 VCRO

Het toetsingskader in het convenant voor de individuele contracten vertrekt vanuit de gebiedsgerichte principes en is opgebouwd uit verschillende criteria met enerzijds uitsluitingscriteria, een toelichting en verbintenissen in functie van maatregelen ter verbetering van de ruimtelijk kwaliteit. Het toetsingskader biedt een onderhandelingskader voor het eenduidig afsluiten van een activiteitencontract maar laat daarnaast ook nog de nodige onderhandelingsmarge tussen de gemeente en de private eigenaar. Het toetsingskader maakt een onderscheid tussen gebiedsgerichte criteria (waar is het ruimtelijk verantwoord om bepaalde functiewijzigingen door te voeren) en activiteitsgerichte criteria (randvoorwaarden waarbinnen bepaalde activiteiten kunnen worden ontplooid.).

### **Hoofdstuk 4. Het convenant**

**Art. 41.** In dit artikel wordt duidelijk gemaakt dat het convenant in dit afwijkingssysteem een toetsingskader vormt enkel naar de contracten toe.

Het is ten aanzien van andere ruimtelijke instrumenten in die zin vergelijkbaar met een ruimtelijk structuurplan.

Een ruimtelijk structuurplan heeft in de regel slechts de waarde van een beleidsdocument dat zich tot de overheid richt en waarin de bredere lijnen van het ruimtelijk beleid op een langere termijn worden uitgezet. Individuele burgers ontlenen aan een ruimtelijk structuurplan geen rechten maar omgekeerd brengt dit plan voor hen ook geen verplichtingen met zich mee.

Aangezien het beoogde convenant geen verordenend karakter heeft en enkel bijkomende voorwaarden koppelt aan een mogelijks te benutten verruiming van de zonevreemde functiewijzigingen, genereert het zoals gezegd geen onmiddellijke rechtsgevolgen ten aanzien van particulieren. Het convenant is als beleidsovereenkomst ten aanzien van particulieren *res inter alios acta*. Als rechtsfeit is het convenant aan hen (als 'derde') tegenstelbaar maar het convenant heeft geen rechtstreekse weerslag op hun rechtspositie. Als toetsingskader is het convenant tegenstelbaar aan een particulier zoals een Ruimtelijk Structuurplan of een planologisch attest dat is.

Het convenant genereert onmiddellijk gevolgen ten aanzien van de betrokken partijen, het Vlaams Gewest en de betrokken gemeente. Als overeenkomst strekt het convenant hen tot wet (artikel 1134 BW). Beide partijen kunnen zich beroepen op de inhoud van het convenant. In het convenant worden de nodige waarborgen ingebouwd om de naleving ervan te garanderen en worden in dat verband de nodige middelen aan de partijen aangereikt. Bij betwistingen zal de bevoegde rechtbank deze van het arrondissement Brussel zijn (territoriaal bevoegdheidsbeding op te nemen in het convenant). In dit artikel wordt de relatie gelegd van het convenant als beleidsdocument/overeenkomst tot de ruimtelijke beleidsplanning.

Het is logisch dat indien een gemeente een convenant sluit met de Vlaamse overheid, zij dit doet vanuit haar eigen ruimtelijke beleidsdoelstellingen, die opgenomen zijn in haar ruimtelijk structuurplan of ruimtelijke beleidsplan. De term 'schikken naar' is bewust overgenomen vanuit de bepalingen in de VCRO omtrent de relatie tussen de beleidskaders en de strategische visie, die samen het ruimtelijk beleidsplan vormen. Aangezien het gaat om een relatie tussen twee beleidsdocumenten kan er niet gesproken worden over 'afwijken van'.

Het omgekeerde geldt evenzeer voor de Vlaamse overheid als contractspartij. Ook zij zal zich bij het aangaan van verbintenissen moeten schikken naar haar eigen gewestelijk ruimtelijk beleidsdoelstellingen, die vervat zijn in het Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen.

**Art. 42.** Dit artikel bepaalt de territoriale omvang van het convenant. Deze kan gaan van een deel van een gemeente tot het volledige grondgebied van de gemeente.

Wat het werkingsgebied betreft, sluit het convenant dan weer aan bij een gemeentelijk of provinciaal RUP, dit al naargelang er meerdere gemeenten als partij betrokken zijn bij het convenant of niet. Een planologisch attest focust zich in eerste instantie immers slechts op een welbepaalde site daar waar een convenant een site overstijgend toetsingskader vormt zoals dat in de regel ook het geval is bij een RUP.

Het opzet is wel om tot een gemeentegrensoverschrijdende benadering te komen in het convenant door dat meerdere gemeenten in een regio convenanten sluiten met het Vlaamse Gewest om te komen tot een gebiedsgerichte benadering, waar vaak de gemeentegrenzen op zich niet onderscheidend zijn van deze problematiek.

**Art. 43.** Naar analogie met het Brownfielddecreet (cf. artikel 6 Brownfielddecreet), wordt hier de decretale verankering van de minimuminhoud van het convenant als nieuw instrument van ruimtelijke ordening vooropgesteld:

In ieder convenant worden afspraken gemaakt over:

1° de verbintenissen van de partijen, waaronder in het bijzonder de inspanningsverbintenis van alle partijen tot het voeren van een handhavingsbeleid met betrekking tot zonevreemde functiewijzigingen;

2° de ruimtelijke randvoorwaarden waaronder individuele activiteitencontracten kunnen worden gesloten;

3° de wijze van ondersteuning, begeleiding, informatie-uitwisseling en aansturing van en rapportering over de voortgang van de contractbenadering, toegespitst op de naleving van het convenant.

De bedoeling van de vermelding onder 1° is dat zowel de lokale als de Vlaamse overheid zich engageert om hieromtrent een actief handhavingsbeleid te voeren. De lokale overheid

op de eerste plaats daar waar zij beslist niet over te gaan tot een contract. De Vlaamse overheid ten aanzien van haar handhavingsprioriteiten.

Uit onderzoek blijkt immers dat het vaak gaat over reeds bestaande functies in gebouwen, die illegaal plaatsvinden en dat er geen handhaving plaatsvindt op deze illegale activiteiten. Het is vanzelfsprekend en consequent dat als gemeenten niet overgaan tot het sluiten van een tijdelijk contract t.a.v. bestaande functies, zij ze dan ook handhaven. Meer nog de verbintenis houdt in om een 'beleid' hieromtrent te voeren vanuit een visie binnen de volledige gebiedsgerichte afbakening over dit thema.

Ten aanzien van de Vlaamse overheid is het ook bedoeld als signaal (hoewel dit aspect niet vervat zit in de verbintenis zelf van het convenant) naar haar handhavingsbeleid en handhavingsprioriteiten ten aanzien zonevreemde functiewijzigingen in het algemeen, ongeacht het instrument. Of het nu gaat om zonevreemde functies die via een vergunning toegelaten worden dan wel tijdelijk via een contract. Dit is afhankelijk van welke gemeenten al dan niet een convenant gesloten hebben met de Vlaamse overheid.

De verbintenissen onder 1<sup>o</sup> kunnen ook een flankerend beleid inzake agrarische reconversie inhouden in gebieden van het convenant waarin in het beleid de focus op behoud van landbouwzetels in landbouwgebruik (op basis van de mogelijkheden van het Decreet Landinrichting) ligt. Zo kan de verbintenis met betrekking tot dit flankerend beleid gecombineerd worden met de inrichtingsnota, die nodig is om bepaalde instrumenten van het Decreet Landinrichting in te zetten, zoals bedrijfsverplaatsing. Op basis van de inrichtingsnota wordt bovendien voldaan aan de verscherpte motiveringsplicht zoals vermeld in artikel 7 derde lid van het Instrumentendecreet.

**Art. 44.** Voor de procedure van het convenant wordt de decretale verankering beperkt tot het strikt noodzakelijke en wordt de nodige inspraak (Verdrag van Aarhus) ingebouwd (openbaar onderzoek). Voor de verdere invulling van de procedure van het convenant (o.a. de in te winnen adviezen) wordt er gekozen voor een (intern) administratief draaiboek boven een verdere decretale verankering.

**Art. 45.** In dit artikel wordt de procedure beschreven om te komen tot het afsluiten van een convenant.

De procedure start met een gebiedsgericht en gemotiveerd verzoek aan de Vlaamse Regering. Het gebiedsgericht en gemotiveerd verzoek bestaat er in een ruimtelijke entiteit, een gebied waarbinnen de ruimtelijke randvoorwaarden voor een verruimde mogelijkheid tot functiewijzigingen sterk gelijkaardig of vrijwel identiek zijn, af te baken. De voorgestelde ruimtelijke entiteit kan het grondgebied van de gemeente overschrijden. Is dit laatste het geval dan onderzoekt de Vlaamse Gewest ook of er binnen de overige gemeenten die deel uitmaken van die ruimtelijke entiteit de behoefte bestaat om een convenant tot stand te brengen.

Indien de betrokken ruimtelijke entiteit meer dan één gemeente beslaat en er vanuit meer dan één gemeente vraag is naar een convenant zullen er parallel onderhandelingen plaatsgrijpen met beide gemeenten.

Zelfs indien de overige gemeente of gemeenten binnen de ruimtelijke entiteit in deze fase van de procedure geen interesse vertoont of vertonen, bestaat er voor die gemeenten nog steeds de mogelijkheid om naderhand een gebiedsgericht en gemotiveerd verzoek over te maken en de hierna beschreven procedure te doorlopen.

Het onderzoek van het verzoek en de vraag welke gemeenten betrokken worden met het oog op een overkoepelend gebiedsgericht convenant gebeurt informeel, buiten iedere procedure om.

Het eindresultaat van de onderhandelingen is een 'ontwerp van convenant'. Voor het overige dient de procedure tot op het ogenblik waarop de betrokken partijen (gemeente en het Vlaams Gewest) niet decretaal te worden uitgewerkt nu het een contractueel gebeuren (onderhandelingen) betreft.

Wat de verdere procedure vanaf dat ogenblik betreft, wordt inspiratie gevonden bij het bestaand instrumentarium en de bepalingen daaromtrent in de VCRO. Niettegenstaande de eigenheid van het beoogde convenant als nieuw instrument, komt het wetgeving technisch passend voor om na het informele voortraject (eigen aan de contractuele aard) binnen de VCRO een zekere uniformiteit na te streven.

Hoewel het convenant in zekere zin een gemengd rechtskarakter vertoont en ten aanzien van individuele burgers hooguit een quasi-verordenend karakter heeft, dient er toch minstens enige vorm van inspraak te worden georganiseerd gelet op het Verdrag van Aarhus. Net omdat het convenant op dit punt het meest aansluit bij een planologisch attest, lijken de inspraakmogelijkheden die in dat verband voorzien werden (openbaar onderzoek gedurende 30 dagen) te volstaan.

Na het openbaar onderzoek worden de volgende stappen doorlopen:

- a. Het ontwerp van convenant dat het product vormt van onderhandelingen tussen de betrokken gemeente en het Vlaams Gewest wordt gedurende 30 dagen onderworpen aan een openbaar onderzoek.
- b. Naar adviesverlening wordt ervoor geopteerd om dit vrij te laten invullen door de betrokken partijen tenzij wat landbouwkundige aspecten betreft ingeval de gebiedsgerichte afbakening een agrarisch gebied bevat. Zo zou de gemeente het advies van de GECORO kunnen vragen zonder dat dit decretaal verplicht wordt. Er wordt echter wel opgelegd om advies vanuit landbouwkundig oogpunt te vragen ingeval de gebiedsgerichte afbakening een agrarisch gebied bevat. Logischerwijze wordt hiervoor het Departement Landbouw en Visserij aangewezen.
- c. Vanuit het Vlaams Gewest zou die keuze in beginsel ook vrij zijn, zij het dat mogelijk is om een soort administratief draaiboek op te maken. Een dergelijk draaiboek moet niet decretaal, noch bij Besluit van de Vlaamse Regering verankerd worden. Het voordeel van een dergelijk draaiboek op het niveau van de aanwijzing van adviesverlenende instanties is het voorzien in overzichtelijkheid zonder in te boeten op het vlak van wijzigbaarheid.

Er kan nog gedacht worden aan de volgende instanties:

- Vlaamse Milieumaatschappij (VMM),
- Agentschap Natuur en Bos (ingeval de gebiedsgerichte afbakening een parkgebied bevat),
- Agentschap Innoveren en Ondernemen,
- Agentschap Wonen Vlaanderen,

Het draaiboek voorzien in een adviesverlening voor of na het openbaar onderzoek.

De keuze om de invulling van de adviesverlening over te laten aan de partijen bij het convenant laat sowieso al toe om de draagwijdte van de procedure af te stemmen op de

inhoud van het convenant. Omdat er geen rigide verplichting tot het inwinnen van adviezen is, zullen enkel relevante adviezen ingewonnen worden. In die zin kan ook het gebiedsgerichte aspect van het convenant in rekening worden gebracht.

Indien een gemeente een convenant wenst voor een deel van een ruimtelijke entiteit waarvoor eerder al met een andere gemeente een convenant werd gesloten (gebiedsgerichte karakter van het convenant) dan kan de procedure op het niveau van de adviesverlening lichter worden. De inhoud van het af te sluiten convenant is in dat geval immers al afgetoetst bij de relevante instanties zodat een bijkomende adviesronde wellicht niet opportuun is.

Omdat het convenant een overeenkomst is tussen die gemeente en het Vlaams Gewest zijn het deze partijen die de bezwaren (en desgevallend adviezen) beoordelen en in rekening brengen. Er wordt voorzien dat partijen de inhoud van het convenant kunnen aanpassen op voorwaarde dat het nieuwe ontwerp van convenant het voorwerp uitmaakt van een nieuw openbaar onderzoek en een nieuw advies van het Departement Landbouw en Visserij. Het is vanzelfsprekend dat hierbij aanpassingen worden beoogd die "essentieel" zijn zoals in de vigerende ruimtelijke ordeningsrechtspraak in het kader van procedures met een openbaar onderzoek. Uitbreiding van het gebied waarop het convenant van toepassing is lijkt alleszins een essentiële aanpassing.

Eens het Vlaams Gewest en de betrokken gemeente een akkoord bereiken omtrent de definitieve inhoud van het ontwerp van convenant kan het formeel gesloten worden en dit gemeente per gemeente ten overstaan van het Vlaams Gewest. Vanaf dat ogenblik spreekt men van 'het convenant'.

Het convenant wordt vervolgens bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad waarna de betrokken gemeente individuele activiteitencontracten tot stand kan brengen.

In het licht van de openbaarheid van bestuur wordt nog bepaald dat het definitieve convenant te allen tijde raadpleegbaar is op het gemeentehuis van de betrokken gemeente en/of de website van deze gemeente

Tenslotte wordt er een machtiging verleend aan de Vlaamse Regering om, voor zover als nodig, nadere regelen omtrent het verloop van deze procedure uit te werken. Hierbij kan teruggevallen worden op reeds gekende procedures in de ruimtelijke ordeningscontext, maar tevens het decreet van 30 maart 2007 betreffende de brownfieldconvenanten laatst gewijzigd bij decreet van 18 november 2016, en het recente Besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 tot vaststelling van de minimale onderhandelingsvoorwaarden, de minimale totstandkomings- en opvolgingsprocedure van een Brownfieldconvenant.

**Art. 46.** Een convenant wordt als een overeenkomst van onbepaalde duur uitgewerkt maar dan uiteraard met opzeggingsmogelijkheden. Het convenant zal als overeenkomst van onbepaalde duur nooit automatisch een einde nemen. Zowel bij een wijzigend beleid als bij een ernstig falend beleid (ernstige tekortkoming) zal het mogelijk zijn om een einde te stellen aan het convenant, maar dit door een uitdrukkelijke wilsuiting. Die wilsuiting bestaat er in het convenant uitdrukkelijk op te zeggen of een verklaring tot ontbinding over te maken.

### Opzegging

Het opzeggen kan ongemotiveerd wanneer uitdrukkelijk, zoals in dit artikel, voorzien wordt dat individuele activiteitencontracten hun uitwerking behouden voor hun overeengekomen duurtijd.

### Ontbinding

De ontbinding van het convenant kadert, in tegenstelling tot de opzegging, volledig binnen de handhaving van het convenant. Er is pas een mogelijkheid tot ontbinding wanneer een van de partijen bij het convenant een ernstige tekortkoming begaat.

In principe is een overeenkomst pas ontbonden nadat een rechter een vonnis in die zin heeft geveld. Algemeen wordt echter aangenomen dat, ook los van een wetbepaling in die zin, een buitengerechtelijke ontbinding mogelijk is. Voor de duidelijkheid wordt die mogelijkheid met betrekking tot het convenant ook decretaal verankerd. Zo kan een van de partijen het convenant met onmiddellijke ingang ontbinden zonder eerst een procedure te moeten voeren. Bij een buitengerechtelijke ontbinding kan de rechter vervolgens wel gevat worden om zich uit te spreken over het geoorloofd zijn van de buitengerechtelijke ontbinding.

Bij de doorwerking van die ontbinding naar de individuele activiteitencontracten wordt de ontbinding als *ultimum remedium* gezien. Dit heeft tot gevolg het einde van de kennelijk niet convenant conforme contracten, zoals decretaal voorzien wordt.

Het spreekt namelijk voor zich dat de exploitant, als medecontractant bij een activiteitencontract dat van rechtswege een einde neemt door de ontbinding van het convenant, vergoedbare schade zal leiden (investeringen, uitwijken naar een nieuwe locatie, ...). Indien de ingeroepen ernstige tekortkoming op het niveau van het convenant gegrond is, zal deze tekortkoming als oorzaak worden aangewezen voor het einde van de op die basis gesloten individuele activiteitencontracten (*cf.* artikel 1382-1383 BW). In dat geval zal niet degene die zich op de ontbinding beroept, mogelijks aansprakelijk zijn maar wel diegene in wiens nadeel het convenant ontbonden wordt (ernstige tekortkoming als oorzaak van de ontbinding en doorwerking naar de contracten toe). Het zou alleen anders zijn wanneer te lichtzinnig ontbonden wordt en er geen ernstige tekortkoming voorligt, in dat geval komt de aansprakelijkheid van de ontbindende partij wel in het gedrang.

In elk geval moet bij een kennelijk niet convenant conform contract ook de fout van de particulier in rekening worden gebracht. Een particulier die wetens en willens in strijd met het convenant een contract afsluit met de gemeente begaat zelf een fout. Het algemeen rechtsbeginsel *fraus omnia corrumpit* belet in dat geval het toewijzen van een aansprakelijkheidsclaim ten op zichte van de gemeente.

Omdat het Vlaams Gewest zelf geen partij is bij het individuele activiteitencontract wordt de doorwerking van de ontbinding van het convenant tot beloop van de manifest niet convenant conforme activiteitencontracten geregeld door een ontbindende voorwaarde in te lassen in het activiteitencontract.

**Art. 47.** De opschorting van het convenant wordt hier nog als een tussenstap ingebouwd. Bij de opschorting van het convenant zijn er geen problemen in het licht van mogelijke aansprakelijkheidsclaims van particulieren. De opschorting van het convenant grijpt niet in op de rechtsverhoudingen zoals verankerd in de bestaande activiteitencontracten. Alle lopende activiteitencontracten blijven in dat geval hun gelding behouden en de verbintenissen in het kader van het convenant blijven voor de duurtijd van die individuele

activiteitencontracten bestaan (o.a. verbintenissen inzake opvolging enz.). Er kan ook voor geopteerd worden om de verlenging van bestaande activiteitencontracten die een einde nemen binnen de periode van de opschorting toe te staan.

Omdat bij de opschorting het convenant een sluimerend bestaan blijft kennen (doorwerking tot beloop van alle gesloten activiteitencontracten maar geen mogelijkheid tot het sluiten van nieuwe contracten) valt dit niet onder de beëindigingsmodaliteiten van het convenant. Voor deze opschorting als middel ter handhaving van het convenant wordt daarom deze afzonderlijke decretale bepaling ingelast.

## **Hoofdstuk 5. Het activiteitencontract**

### Afdeling 1. Zonevreemde economische activiteiten

**Art. 48.** Het activiteitencontract heeft enkel betrekking op een tijdelijke toelating van een bepaalde activiteit (met inbegrip van het gewoonlijk gebruik van een grond) en niet van constructies.

Deze activiteit kan heel breed betrekking hebben op zonevreemde economische activiteiten. Er wordt hier op de eerste plaats gedacht aan kleinschalige economische activiteiten met weinig ruimtelijke impact, zoals zelfstandige activiteiten (ICT, consultants, architecten, ...) en voorzieningen (zorg, educatie, recreatie,..).

Bovendien wordt niet uitgesloten de zone-eigen activiteit als hoofd- of nevenactiviteit aanwezig blijft. Bijgevolg vallen activiteiten ter verbreding van de landbouwactiviteit ook onder het toepassingsgebied.

De voorwaarden en beperkingen van het contract moeten vooral gezien worden in het kader van de tegenprestaties die van de exploitant kunnen gevraagd worden om tegemoet te komen aan het toetsingskader in het convenant en de goede ruimtelijke ordening (supra [art. 40](#) van dit decreet).

Het activiteitencontract verleent geen toestemming tot "exploitatie" in de zin van het Omgevingsvergunningendecreet.

**Art. 49.** Het decreet stelt de houder van het activiteitencontract vrij van de verplichting om een stedenbouwkundige vergunning te bekomen voor een vergunningsplichtige functiewijziging. Deze vrijstelling geldt enkel voor vergunningsplichtige functiewijzigingen en niet voor andere vergunningsplichtige handelingen zoals bouwwerken. Voor laatstgenoemde handelingen dient dus een stedenbouwkundige vergunning te worden bekomen.

### Afdeling 2. Meergezinswonen

**Art. 50.** Het activiteitencontract heeft enkel betrekking op een tijdelijke toelating van een bepaalde activiteit (met inbegrip van het gewoonlijk gebruik van een grond) en niet van constructies.

Deze activiteit kan ook betrekking hebben op meergezinswonen.

Er wordt ook hier niet uitgesloten de zone-eigen activiteit als hoofd- of nevenactiviteit aanwezig blijft. Bijgevolg valt meergezinswonen in het kader van verbreding van de landbouwactiviteit ook onder het toepassingsgebied.



Meergezinswonen wordt omschreven als het creëren van meerdere wooneenheden, waarbij voor 'wooneenheid' wordt verwezen naar artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode:

*"woning : elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande;"*

De voorwaarden en beperkingen van het contract moeten ook hier vooral gezien worden in het kader van de tegenprestaties die van de eigenaars/bewoners kunnen gevraagd worden om tegemoet te komen aan het toetsingskader in het convenant en de goede ruimtelijke ordening (supra art. 4.3.1. van dit decreet).

Andere sectorale regelgeving zoals de Vlaamse Wooncode, blijft uiteraard onverminderd van toepassing.

**Art. 51.** Het decreet stelt de houder van het activiteitencontract vrij van de verplichting om een stedenbouwkundige vergunning te bekomen voor een vergunningsplichtige functiewijziging. Deze vrijstelling geldt enkel voor vergunningsplichtige functiewijzigingen en niet voor andere vergunningsplichtige handelingen zoals bouwwerken. Voor laatstgenoemde handelingen dient dus een stedenbouwkundige vergunning te worden bekomen.

Er wordt ook noodzakelijkerwijs vrijstelling gegeven op de vergunningsplicht die geldt voor het wijzigen van het aantal wooneenheden, om meergezinswonen contractueel tijdelijk toelaatbaar te maken in dit soort gebouwen.

### Afdeling 3. Modaliteiten van het contract

**Art. 52.** Aangezien de contractbenadering uitgaat van tijdelijke activiteitencontracten wordt die tijdelijkheid ook juridisch verankerd. De maximale duurtijd van het activiteitencontract wordt decretaal op 10 jaar (ruim gebaseerd op de investeringsaftrek van een exploitant) vastgelegd. Wel is het mogelijk om deze duurtijd te verkorten met het convenant.

Om de beleidsvrijheid van de overheid voldoende open te houden en om niet het vertrouwen op te wekken dat er een aanspraak van de exploitant op verlenging of vernieuwing zou bestaan, wordt in het decreet een verbod van clausules tot stilzwijgende verlenging of vernieuwing van het activiteitencontract in te voeren.

**Art. 53.** In elk activiteitencontract wordt er een opschortende voorwaarde opgenomen, op grond waarvan de uitvoering van het activiteitencontract wordt opgeschort tot op het moment van het verkrijgen van een definitieve en uitvoerbare stedenbouwkundige vergunning en/of (naargelang van het geval) milieuvergunning [omgevingsvergunning]. Dit heeft volgende consequenties.

- In het geval dat er vooraf een andere vergunning nodig is voor de activiteit, moet deze eerst bekomen worden alvorens het contract kan ingaan en de activiteit kan uitgevoerd worden (bv milieutechnisch, socio-economisch). In paragraaf 5.1 (algemene toelichting) werd reeds vermeld dat het feit dat men afwijkt van de bestemming geen hinderpaal vormt voor deze vergunningen omdat het zo voorzien is in het Omgevingsvergunningendecreet.
- Als in het contract een tegenprestatie wordt opgenomen waarvoor op zich een vergunning nodig is (bv afbraak van bepaalde omvang), dan wordt dit op maat van dat

contract ook als opschortende voorwaarde opgenomen. Eerst moet de vergunning er zijn alvorens het contract doorgang vindt. Over de uitvoering van de werken kunnen dan ook nog op maat verbintenissen opgenomen worden in het contract.

**Art. 54.** Een eventuele wanprestatie van de exploitant kan pas worden vastgesteld indien de overheid toezicht uitoefent op de uitvoering van het contract. Dergelijk toezicht dat op initiatief van de overheid gebeurt, zou zeer arbeidsintensief en kostelijk voor de overheid kunnen worden.

Daarom wordt een periodieke actieve rapporteringsverplichting aan de exploitant decretaal opgelegd. Dit behoort in principe tot de contractvrijheid, toch wordt het belang hiervan kracht bij gezet door het decretaal te verankeren.

**Art. 55.** Hier wordt bepaald dat tegenprestaties die contractueel worden opgelegd ter compensatie van de toegestane zonevreemde activiteit de vorm aannemen van een financiële bijdrage. Dit naar analogie met de financiële lasten bij de omgevingsvergunning (infra).

Dit artikel laat toe financiële zekerheden te koppelen tot zekerheid van de nakoming van de verbintenissen van de exploitant. Zo zou een financiële zekerheid kunnen worden gekoppeld aan bijvoorbeeld een verbintenis tot afbraak van een bepaalde constructie.

Bij de effectieve uitwerking ervan in een individueel activiteitencontract moet de gemeente uiteraard binnen de decretale grenzen handelen, alsook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder het discriminatieverbod respecteren. In het bijzonder is ermee rekening te houden dat de zekerheid evenredig is aan de risico's die erdoor worden gedekt.

**Art. 56.** Dit artikel laat toe enkel niet-substantiële wijzigingen aan het activiteitencontract aan te brengen gedurende de looptijd van het contract. Dergelijke niet-substantiële wijzigingen zijn aldus mogelijk zonder nieuw openbaar onderzoek en zonder de adviserende instanties te raadplegen. Wel zal een dergelijke wijziging ter kennis gesteld moeten worden, zodat derden desgevallend beroep kunnen aantekenen tegen de wijziging.

In dit geval kunnen substantiële wijzigingen enkel doorgevoerd worden door het bestaande activiteitencontract te beëindigen en een nieuw te sluiten (met inspraak, advies, etc.).

Het substantiële karakter van een wijziging houdt verband met het begrip van significante ruimtelijke impact, dat bij de handhaving van het activiteitencontract een rol speelt (infra). Het uitoefenen van een totaal andere activiteit dan deze die overeengekomen werd is een voorbeeld hiervan.

**Art. 57.** Het behoort tot de premissen dat de gemeente het activiteitencontract in bepaalde omstandigheden eenzijdig moet kunnen wijzigen, bijvoorbeeld omdat naderhand wordt vastgesteld dat de uitvoering van het contract op een of andere manier schade toebrengt aan de omgeving van het onroerend goed in kwestie of omdat het contract niet aan nieuwe dwingende regelgeving is aangepast.

Krachtens het gemeen contractenrecht is een wijziging van een contract slechts mogelijk bij toestemming van alle contractpartijen (art. 1134, lid 2 BW). Een eenzijdige opzegging is in principe niet mogelijk, tenzij ze door de wet of het contract is toegelaten.

Met "regels van dwingend recht", worden rechtsregels bedoeld waarvan partijen niet kunnen afwijken bij overeenkomst.

Wat "de eisen van algemeen belang" betreft: bij administratieve contracten speelt evenwel het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst. Hieruit volgt dat, in zoverre de overheid gebruik maakt van een overeenkomst om een openbare dienst te behartigen, de overheid eenzijdig kan raken aan de contractuele afspraken, dit zelfs zonder dat die mogelijkheid contractueel zou zijn voorzien. Deze regel is slechts van toepassing op administratieve contracten die rechtstreeks de behartiging van het algemeen belang beogen.

**Art. 58.** Dit artikel bepaalt de beëindigingswijzen van het contract en dat deze uitdrukkelijk moeten opgenomen worden in het contract.

Redenen van algemeen belang en planwijzigingen zijn voorbeelden van gevallen waarin een eenzijdig opzeggingsrecht voor de overheid nuttig zou kunnen zijn (voor zover deze niet via een ontbindende voorwaarde zouden zijn opgevangen).

Net zoals de eenzijdige wijziging, wordt de eenzijdige opzegging best zowel decretaal als contractueel geregeld.

Ook in onderling overleg, bij ontbinding zonder voorafgaande rechterlijke tussenkomst en met ontbindende voorwaarden wordt het contract beëindigd. Dit moet in clausules opgenomen worden in het contract.

**Art. 59** Dit artikel omschrijft de clausules die uitdrukkelijk op te nemen zijn in het activiteitencontract.

In verband met de overdracht kan het volgende worden bepaald in het contract:

"Het contract alsook de individuele uit die overeenkomst voortvloeiende rechten en verplichtingen mogen door de exploitant niet worden overgedragen, rechtstreeks of onrechtstreeks, geheel of deels, van rechtswege (bv. in het kader van een overdracht van bedrijfstuk) of anderszins (bv. verhuring van de handelszaak), zonder voorafgaandelijke schriftelijke en uitdrukkelijke toestemming van het College van Burgemeester en Schepenen, die niet onredelijk mag worden geweigerd."

In verband met de toetreding kan het volgende bepaald worden in het contract:

"Belanghebbende derden kunnen tot deze overeenkomst, voor zover dit noodzakelijk of nuttig is voor de uitvoering van deze overeenkomst, toetreden mits uitdrukkelijk schriftelijk akkoord van het College van Burgemeester en Schepenen.

Het College van Burgemeester en Schepenen zal zijn toestemming over de aanvraag tot toetreding van een nieuwe partij niet onredelijk onthouden."

In verband met schadebedingen kan het volgende bepaald worden in het contract:

Het schade- of strafbeding is een clause die uitdrukkelijk in een overeenkomst wordt opgenomen en die een forfaitaire schadevergoeding voorziet in geval van bepaalde wanprestaties van een contractpartij. Voorbeeld van een clause in het contract:

"Wanneer de exploitant na ingebrekestelling door het College van Burgemeester en Schepenen in gebreke blijft om de verplichtingen bepaald in dit contract na te komen, kan het College van Burgemeester en Schepenen onmiddellijk en zonder rechterlijke tussenkomst een forfaitaire schadevergoeding van €[XXXX] eisen, onverminderd de mogelijkheid om andere sancties, zoals nakoming of ontbinding, na te streven."

Een uitdrukkelijk ontbindend beding houdt in dat een partij eenzijdig, dit is zonder voorafgaande rechterlijke machtiging, het contract mag ontbinden wegens de in het beding geviseerde wanprestaties. Het uitdrukkelijk ontbindend beding heeft als voordeel dat de contractpartij die met een wanprestatie van haar wederpartij wordt geconfronteerd, zelf eenzijdig de overeenkomst mag ontbinden. Een ander voordeel van het uitdrukkelijk ontbindend beding is dat de partijen de wanprestaties in het contract kunnen omschrijven, die tot toepassing van het eenzijdig ontbindingsrecht aanleiding mogen geven, zonder dat die wanprestaties als ernstige wanprestaties in de zin van artikel 1184 BW zouden moeten worden beschouwd. Dit belet niet dat een uitoefening van dit recht in geval van een minieme wanprestatie wel als rechtsmisbruik (en derhalve potentieel als een ernstige wanprestatie) is te beschouwen.

Het inlassen van zo'n beding in de activiteitencontracten draagt ongetwijfeld bij tot een verhoogde efficiëntie van de afdwaling van die contracten, vooral omdat op voorhand kan worden aangegeven welke verbintenissen als essentieel worden aangezien en dat de niet-nakoming ervan tot de toepassing van het ontbindingsrecht aanleiding kan geven.

Bij ontbinding zou er geen sprake meer zijn van een contract, minstens voor de toekomst, zodat bij een blijvende uitoefening van de activiteit die onder het contract was toegelaten, opnieuw strafrechtelijk zou kunnen worden gesanctioneerd.

**Art. 60.** Concreet houdt dit artikel in dat bij beëindiging van het contract het gebouw en de activiteit als het ware terug zonevreed worden en indien zij niet vergund waren of vergunbaar zijn terug strijdig worden met de stedenbouwkundige voorschriften en mogelijks een bouwovertreiding uitmaken.

**Art. 61.** In het licht van de huidige bevoegdheden toegekend aan de gemeenteorganen bij het sluiten van contracten, is het College van Burgemeester en Schepenen het best geplaatst om definitief te beslissen om tot contracteren over te gaan inzake zonevreedde activiteiten, althans binnen de perken van het decretale kader en het hierover te sluiten convenant.

Vandaag komt het immers ook, op basis van het Gemeentedecreet, aan het College toe om contracten met derden te sluiten, waarbij zakelijke of persoonlijke rechten worden verleend. De toekenning van de bevoegdheid tot definitieve beslissing tot contractsluiting aan het College lijkt ook vanuit praktisch oogpunt de meest aangewezen piste, aangezien dit ook consistent is met de huidige regeling. Het College is vandaag bevoegd om stedenbouwkundige vergunningen voor functiewijzigingen te verlenen.

**Art. 62.** Zowel de overheid als de exploitant kunnen het initiatief nemen om contractbesprekingen aan te gaan.

De figuur van de contractbenadering verschilt in deze sterk van een klassieke vergunningsprocedure. In een vergunningsprocedure heeft de aanvrager het recht dat de overheid zich over zijn vergunningsaanvraag uitsprekt. Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld (art. 14 §3 Raad van State-wet).

In het decreet wordt de mogelijkheid voorzien om een contract met het oog op een zonevreedde activiteit aan te vragen, net zoals het mogelijk is om een vergunningsaanvraag in te dienen. Die mogelijkheid zou toelaten om de gemeente stelling te doen innemen. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen, die –

strikt genomen – “voorafgaat” aan het contract maar als gevolg waarvan het contract ook wordt gesloten maakt ten aanzien van het contract zelf een “afsplitsbare” rechtshandeling uit (acte détachable), die voor de Raad van State kan worden aangevochten volgens de procedure die hiervoor geldt overeenkomstig de huidige regelgeving.

De een negatieve beslissing over het aangaan van de onderhandelingen of het niet ondertekenen van het contract kunnen nimmer aanleiding geven tot een planschadevergoeding (art. 2.6.1. e.v. VCRO).

Zowel de overheid als de contractant kunnen het initiatief nemen om contractbesprekingen aan te gaan. In het geval van de contractant zijn er drie gevallen mogelijk, namelijk (1) een ‘kandidaat’-exploitant, (2) een er reeds gevestigde exploitant of (3) een eigenaar, niet-exploitant van het gebouw. Dit vloeit voort uit het feit dat het uitgangspunt het uitoefenen van de activiteit is. Daartoe is eigenaar zijn op zich niet relevant, uiteraard wel mits kennis en toestemming van de eigenaar (art. 58, § 2). Het derde geval is minder evident want een contract vergt een onderhandeling over de verbintenissen en tegenprestaties, wat niet evident lijkt voor een niet-exploitant eigenaar.

**Art. 63.** Bij de uitwerking van het contractmodel is gebleken dat er rekening moet worden gehouden met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en standstill terzake van het leefmilieu, alsook met de regels van het Aarhusverdrag en met de reeds bestaande rechtspraak terzake.

In dat kader is het wenselijk om de inspraak van derden (openbaar onderzoek), de adviesverlening van andere overheidsinstanties en de rechtsbescherming niet op onevenredige wijze anders in te vullen in het contractmodel dan in het geval van een stedenbouwkundige vergunning voor een functiewijziging. Zo wordt het risico op onverenigbaarheid van de decretale regeling inzake activiteitencontracten met hogere rechtsnormen beperkt.

Daarom wordt het openbaar onderzoek in het contractmodel zoveel mogelijk op gelijke wijze georganiseerd als in het bestaande kader van stedenbouwkundige vergunningen.

Waar een delegatie is opgenomen aan de Vlaamse regering voor de regeling van het openbaar onderzoek, wordt in de eerste plaats gekeken naar het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging, vervangen bij BVR 9 september 2011, art. 1.

**Art. 64.** Wat de adviesverlening betreft, worden de instanties die reeds voor vergunningsaanvragen advies verlenen, evenzeer in het contractmodel hun advies te vragen en hen daartoe voldoende kennis van zaken te geven.

**Art. 65.** De vervaltermijn tussen het ontwerp van contract en de definitieve ondertekening is op zestig dagen bepaald. Deze termijn is relatief kort gehouden omdat erbij de onderhandelingen, waarop geen termijn wordt gezet (tegenstrijdig met de onderhandelingsfilosofie) al heel wat uitgeklaard wordt, waardoor er achteraf tijdswinst is.

**Art. 66.** Dit artikel regelt de wijze van bekendmaking die analoog is aan deze van de omgevingsvergunning.

**Art. 67.** Wat de rechtsbescherming betreft, is het aanvaardbaar om tegen de afsplitsbare eenzijdige administratieve handeling tot het sluiten van een activiteitencontract alleen een jurisdictioneel beroep bij de Raad van State open te stellen (en dus geen administratief

beroep of juridictioneel beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen gevolgd door een cassatieberoep bij de Raad van State).

Daarnaast kunnen voor de burgerlijke rechter de vaststelling van de on(grond)wettigheid van de bestuurshandeling (art. 159 GW), alsook potentieel de vernietiging van het contract, dan wel schadevergoeding wegens buitencontractuele foutaansprakelijkheid (art. 1382 BW) worden nagestreefd.

**Art. 68.** Wat de zonevreemde constructies zelf betreft waarin de activiteit wordt uitgeoefend gelden er strengere regels dan de basisrechten zonevreemde constructies in de VCRO.

Er mag immers noch uitgebreid worden, noch nieuw gebouwd worden. De toepassingsvoorwaarden voor de basisrechten zonevreemde constructies blijven echter onverminderd gelden (niet verkrot, hoofdzakelijk vergund, toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, ...). Concreet wil dit zeggen dat bij vergunningsaanvragen voor de constructies enkel verbouw kan toegelaten worden.

Er kan evenmin een planologisch attest als vermeld in artikel 4.4.24 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, worden aangevraagd voor de constructies die het voorwerp van het activiteitencontract uitmaken.

Een stedenbouwkundige/omgevingsvergunning die afgeleverd wordt gedurende de looptijd van het activiteitencontract, kan zowel betrekking hebben op de activiteit die er tijdelijk mag worden uitgeoefend, als op de functie van het gebouw. In het eerste geval kan het aangewezen zijn de stedenbouwkundige vergunning te beperken in de tijd en dit tot op het ogenblik dat het activiteitencontract afloopt.

Een stedenbouwkundige/omgevingsvergunning die in de loop van het activiteitencontract wordt afgeleverd, kan evenwel nooit betrekking op de "bouwfysische geschiktheid" van het gebouw om de activiteit uit te oefenen die toegelaten wordt door het activiteitencontract. De bouwfysische geschiktheid van het gebouw is een voorafgaande toepassingsvoorwaarde om een activiteitencontract te kunnen sluiten.

**Art. 69.** Dit artikel maakt de overdracht van het contract mogelijk mits voorafgaande melding aan het college van burgemeester en schepenen. In het contract zelf wordt dit extra gestipuleerd.

**Art. 70.** Wat de handhaving betreft moet tijdens de duur van het contract een onderscheid worden gemaakt tussen:

1) wat betreft de toegelaten activiteit (het aspect functiewijziging en gewoonlijk gebruik in de zin van de artikelen 4.2.1, 5<sup>o</sup> en 6<sup>o</sup> VCRO) en de contractuele voorwaarden:

- Hier geldt de privaatrechtelijke handhaving (bevoegdheid burgerlijke rechtbanken) tijdens de duur van het contract;
- De klassieke handhaving (strafsancties, herstel, toezicht etc.) (titel VI VCRO) geldt niet, behoudens als ze cumulatief:
  - o manifest buiten de toepassing van de contractueel toegelaten activiteiten en de uitvoering van de contractuele voorwaarden vallen;
  - o een significante ruimtelijke impact hebben;
  - o kennelijk een contractbreuk uitmaken.

2) andere aspecten dan deze die betrekking hebben op de toegelaten activiteit of op de naleving van de contractuele voorwaarden van het activiteitencontract (bv. bouwwerken, ...):

- Hier geldt de klassieke handhaving (Titel VI VCRO).

Na het beëindigen van het activiteitencontract (door het verstrijken van de duur, opzegging of ontbinding) is titel VI VCRO integraal van toepassing.

Het decreet legt ook op om in geval van niet-nakoming van het contract een schadebeding (desgevallend met bepaling van een maximumbedrag) of een uitdrukkelijk ontbindend beding in te lassen, wat de handhaving ten goede komt.

## **TITEL V. Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten**

### **Hoofdstuk 1. Begrippen en doelstelling**

**Art. 71.** Dit artikel bevat definities voor begrippen die in deze titel worden gebruikt. Enkele begrippen worden verder gedefinieerd.

**Aanbod:** Het aanbod is afhankelijk van de functie waarvoor het VOR-systeem is opgezet. Het aanbod omvat die gronden waar de betrokken functie toegelaten is en waarop nog geen ontwikkeling voor die functie heeft plaatsgehad.

**Convenant:** de partijen bij het convenant zijn het Vlaams Gewest en de betrokken gemeente. Iedere gemeente sluit afzonderlijk een convenant met het Vlaams Gewest. Het blijft echter mogelijk om verschillende aanpalende en geïnteresseerde gemeenten te betrekken bij de onderhandelingen voor het convenant. Het eindproduct van die onderhandelingen levert dan een gebiedsspecifiek (gericht op het grondgebied van de betrokken gemeente of groep van gemeenten) convenant op dat juridisch-technisch telkens met iedere gemeente afzonderlijk wordt afgesloten.

**Coördinerende instantie:** het Vlaams Gewest, een provincie, een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband, die de procesbegeleidende rol voor het regionaal project met overdracht van ontwikkelingsrechten opneemt. De coördinerende instantie neemt dus de dagelijkse leiding van het project op zich, zorgt voor afstemming tussen de projectpartijen en is het aanspreekpunt voor externe instanties. Deze rol onderscheidt zich van de rol als projectpartij. De provincie dan wel een reeds opgericht of nog op te richten intergemeentelijk samenwerkingsverband wordt beschouwd als het meest geschikte niveau. De Vlaamse Regering verbindt zich bij convenant om op te treden als coördinerende instantie indien het regionaal project voldoet aan enkele kenmerken ([zie artikel 75](#)).

**Dwingende ontvangende locatie:** In zo een ontvangende locatie gelden minimumvereisten voor de ontwikkeling. Dit betekent ook dat deze locaties niet kunnen ontwikkeld worden zonder de inzet van ontwikkelingsrechten.

**Dwingende zendende locatie:** De ontwikkeling op de locatie wordt dwingend beperkt. De eigenaar heeft niet meer de keuze om het ontwikkelingsrecht op de eigen grond uit te oefenen.

Facultatieve ontvangende locatie: Dit zijn locaties waarbij extra ontwikkelingsmogelijkheden toelaatbaar zijn mits de inzet van VOR. Deze extra mogelijkheden zijn facultatief: de eigenaar kan ervoor kiezen om de ontwikkeling te beperken tot wat de huidige ontwikkelingsrechten toelaten of kan ervoor kiezen om de extra mogelijkheden te benutten mits inzet van VOR.

Facultatieve zendende locatie: Bij deze zendende locatie heeft de eigenaar de keuze om toch te ontwikkelen of de ontwikkelingsrechten te verkopen. Bij woningbouw kan het bijvoorbeeld gaan over nog onbebouwde percelen die gelegen zijn in een gebied waar verdichting niet aangewezen is, maar geen bijkomend ruimtebeslag genereren en daardoor vanuit ruimtelijk perspectief bebouwbaar blijven.

Projectpartij: Dit zijn de bij het regionale project met overdracht van ontwikkelingsrechten betrokken uitvoerende besturen. Projectpartijen zijn steeds verbonden door het VOR-convenant. Andersom is een partij bij het convenant niet noodzakelijk projectpartij. Dit kan bijvoorbeeld bij projecten waar de Vlaamse overheid het convenant mee afsluit, maar geen actieve rol bij de uitvoering van het VOR-project opneemt of enkel coördinerende instantie zou zijn.

Rechtenbank: Deze rechtenbank wordt op Vlaams niveau opgericht als een aparte instantie. De oprichting, juridische vorm, werking en middelen voor deze bank worden bepaald via een afzonderlijk decretaal initiatief.

Zendende locatie: Dit is een locatie waar overeenkomstig de ruimtelijke beleidsopties ontwikkeling niet of minder gewenst is en waarbij aan de eigenaar of de eigenaars ter compensatie ontwikkelingsrechten worden toegekend die kunnen worden overgedragen. Dit kan dus inhouden dat er geen ontwikkeling meer mogelijk is maar kan ook betekenen dat de ontwikkelingsmogelijkheden verminderd worden. Dit biedt de initiatiefnemers van het VOR-project een ruime waaier aan mogelijkheden om inhoudelijke keuzes te maken op maat van het project. Dit is bovendien één van de grote voordelen van een VOR-systeem ten opzichte van het planschadesysteem: ook het verminderen van ontwikkelingsmogelijkheden kan worden opgelegd én vergoed.

**Art. 72.** Dit artikel bevat een omschrijving van wat onder "regionaal project met overdracht van ontwikkelingsrechten" wordt verstaan. Het gaat in op de essentiële onderdelen van het regionale VOR-systeem.

Voor een toelichting van wat een VOR-systeem is en voor de verantwoording waarom er gekozen is een decretale basis te bieden voor regionale toepassing er van, zij verwezen naar de algemene toelichting bij dit decreet.

## **Hoofdstuk 2. Het convenant regionale ontwikkelingsrechten**

### *Afdeling 1. Het afsluiten van het convenant*

**Artikel 73.** Met dit artikel wordt het opzetten en uitvoeren van een regionaal project met overdracht van ontwikkelingsrechten afhankelijk gemaakt van het afsluiten van een convenant.

**Art. 74.** In dit artikel wordt vooropgesteld dat, behoudens eigen initiatief van de Vlaamse Regering, aan het sluiten van een convenant een verzoek voorafgaat van initiatiefnemende



lokale besturen, de projectpartijen genaamd, en onderhandelingen met de Vlaamse overheid. Het initiatief kan uitgaan van één of meerdere gemeenten, al dan niet in samenwerking met één of meerdere provincies. De initiatiefnemer gaat onderhandelingen aan over de basisvoorwaarden voor een regionaal VOR-project.

**Art. 75.** Dit artikel regelt de inhoud van het convenant. Het convenant regelt minstens de samenwerking tussen de projectpartijen en de krijtlijnen voor het VOR-systeem.

Bij de verbintenissen van de partijen, te regelen in het convenant, gaat bijzondere aandacht naar de verhouding van een geïnstalleerd VOR-systeem met de lasten. De voorgestelde decretale regeling voor regionale VOR-projecten sluit de toepassing van stedenbouwkundige lasten niet uit. Het VOR-systeem komt dus niet in de plaats van, in de praktijk vaak opgelegde lasten, die zullen blijven bestaan (zoals aanleg van wegen, groene ruimten en gratis grondafstand). De inzet van ontwikkelingsrechten wordt vereist door het ontwikkelingsrechtenplan, terwijl het opleggen van een last volledig door de vergunningverlenende overheid wordt bepaald met inzicht in de reeds opgelegde ontwikkelingsrechten in functie van de vergunningsaanvraag. Daarom wordt met deze bepaling opgelegd om verbintenissen in het convenant aan te gaan omtrent het beleid rond lasten, precies omwille van deze noodzakelijke afstemming.

De minimale onderdelen van de krijtlijnen voor het VOR-systeem worden hieronder nader toegelicht.

#### 1. Begrenzing van de projectregio en doelstelling van het project

Omdat het VOR-systeem levensvatbaar zou zijn, moet het gaan om een regio met een groeiende markt voor die ontwikkelingen die gevat worden met het systeem. De doelstelling van het systeem is daarom onlosmakelijk verbonden met de afbakening van de projectregio. Een regio wordt hierbij opgevat als een verzameling van een aantal gemeenten, mogelijks provinciegrensoverschrijdend, en wordt begrensd in functie van de vooropgestelde doelstelling. Zo een regio kan bijvoorbeeld samenvallen met een woningmarkt. Een grondige marktanalyse vanuit de vooropgestelde doelstelling zal dus voor de betreffende regio noodzakelijkerwijze aan de basis moeten liggen. Een gemeente kan in theorie tot meer dan één VOR-projectregio behoren. In de praktijk maakt de complexiteit van het systeem dergelijk scenario weinig waarschijnlijk.

Het gevoerd onderzoek gaf in elk geval de noodzaak van een regionaal schaalniveau en een onderlinge geografische nabijheid van zendende en ontvangende locaties aan.<sup>41</sup>

- Een verband tussen de sites is wenselijk om een wervend verhaal te maken en maatschappelijk draagvlak te creëren. Zeker wanneer de focus op de woningmarkt ligt, moet men rekening houden met het hoge aandeel particulier (en dus versnipperd) eigenaarschap in Vlaanderen. Een inhoudelijk verband tussen de sites vermijdt dat de perceptie ontstaat van een verdoken belasting. Dit is moeilijk haalbaar op schaalniveau Vlaanderen omdat de relatie tussen de zendende en ontvangende locaties uiterst beperkt is. Hierdoor daalt het draagvlak voor de inzet van het instrument. Bovendien lopen de verschillen tussen regio's te sterk op waardoor de inzet van het instrument bemoeilijkt wordt. De grote schaal waarop de VOR ingezet zouden worden in Vlaanderen maakt dat het systeem onvoldoende beheersbaar is door de overheid en de visie onvoldoende gedetailleerd kan uitgewerkt worden.

---

<sup>41</sup> Ruimte Vlaanderen (2016) Adviesnota Verhandelbare Ontwikkelingsrechten, pp. 15, 25 & 36

- Om een significant ruimtelijk resultaat te bekomen moeten de 'zoekgebieden' groot genoeg zijn om af te stemmen op de vraag, en klein genoeg om ruimtelijke affiniteit tussen de zendende en ontvangende locaties te garanderen.
- Ook omwille van de prijsverschillen tussen regio's, is het wenselijk een VOR-systeem regionaal uit te werken. Het is onwenselijk dat VOR een speculatief gegeven worden en dat een VOR aangekocht in de ene (goedkopere) regio gebruikt wordt in een andere (duurdere) regio.

Onder de experts was er grote eensgezindheid over het feit dat schaarste een voorwaarde is om een VOR-systeem op te kunnen starten. Schaarste is immers nodig om voldoende druk te hebben op de ontvangende locaties. In Vlaanderen is het bestaand juridisch bestaand aanbod voor wonen echter een veelvoud van de benodigde ruimte. Daarom lijkt het onmogelijk om VOR in te voeren als systeem om op Vlaams niveau algemeen in te grijpen op het slecht gelegen aanbod of overaanbod. Tevens zijn er onvoldoende ontvangende locaties indien alle slecht gelegen gebieden moeten worden gecompenseerd. Gelet op het overaanbod aan juridisch aanbod op Vlaams niveau, wordt ook vanuit deze invalshoek daarom best geopteerd voor een regionaal systeem.

## 2. Rol van de coördinerende instantie

Deze rol werd reeds toegelicht onder [artikel 71](#).

## 3. Rechtenbank

De rechtenbank wordt opgericht als een Vlaamse instantie, voor de inwerkingtreding van het eerste VOR-systeem. - De juridische vorm, werking en 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. Vanuit de eigenheid van elk regionaal VOR-project moeten de rol en taken van de rechtenbank wel geëxpliciteerd worden per VOR-convenant en bijhorend ontwikkelingsrechtenplan.

Het Instrumentendecreet gaat verder in op de rol van de rechtenbank ([artikel 94 en 95](#)).

De rechtenbank kan louter ingezet worden in functie van het verhandelen van ontwikkelingsrechten, maar kan ook gebruikt worden voor registratie van overdracht. Een uitgebreide databank met als basis de bestaande ontwikkelingsrechten kan bijgehouden worden door de rechtenbank zodat op de manier gegevens voor handen zijn voor monitoring en evaluatie van het VOR-systeem. De verkoop van ontwikkelingsrechten uit zendende locaties moet sowieso geregistreerd worden zodat de geldende beperking voor iedereen raadpleegbaar is. De inzet van ontwikkelingsrechten in ontvangende locaties moet ook geregistreerd worden in functie van monitoring van het VOR-systeem en zodat de gerealiseerde ontwikkeling steeds kan worden verantwoord.

## 4. Looptijd van het project

Het convenant moet de looptijd van het project beschrijven. Na afloop van het project gelden terug de reguliere regimes, in het bijzonder planschade en planbaten. Een belangrijk onderdeel van de looptijd van het project is de verhandelingstermijn van ontwikkelingsrechten, in het bijzonder ontwikkelingsrechten toegekend aan dwingende zendende locaties. De verhandelingstermijn van die ontwikkelingsrechten moet geëxpliciteerd worden vanuit de vereiste van billijke vergoeding binnen een redelijke termijn. De betrokken eigenaars van dwingende zendende locaties zijn immers geconfronteerd met een definitief bouwverbod en hebben geen andere keuze voor valorisatie van hun eigendom dan de verkoop van de ontwikkelingsrechten (ander ruimtegebruik dan bebouwing buiten beschouwing gelaten). De maximumtermijn geeft hen

enerzijds de mogelijkheid om uit te kijken naar de beste prijs, en anderzijds de terugvalpositie van de mogelijkheid van planschadevergoeding na het verstrijken van de verhandelingstermijn.

Een analoge redenering gaat ook op voor de termijn waarbinnen ontwikkelingsrechten kunnen worden ingezet.

#### 5. Minimale en maximale verhoudingen in VOR-systeem

De verhouding tussen toegekende ontwikkelingsrechten in de zendende locaties en mogelijk inzetbare ontwikkelingsrechten in de ontvangende locaties bij de start van het systeem moet expliciet begroot worden. Dit is noodzakelijk met het oog op een zekere prijscontrole. Eigenaars die zich geconfronteerd zien met een bouwverbod moeten een billijke vergoeding krijgen, en de ontwikkeling in ontvangende locaties mag niet gefnuikt worden doordat eigenaars/ontwikkelaars door het moeten betalen van ontwikkelingsrechten een te krappe winstmarge overhouden en niet meer bereid zijn (op die plek) te ontwikkelen.

De eigenlijke prijsbepaling kan verlopen via overheid of vrije markt: de prijsbepaling overlaten aan de vrije markt houdt het risico in dat niet voldaan wordt aan de eis van een billijke vergoeding. Het is hoogst onzeker of er wel een verhandeling van ontwikkelingsrechten op gang komt. Het werken met een bank kan hiervoor een oplossing bieden ([art 75 §2 vierde lid, artikel 94 en 95](#)).

#### 6. Monitoring, evaluatie en bijsturing

Het VOR-systeem wordt opgestart op basis van een grondige marktanalyse. Gedurende de looptijd van het project is een monitoring noodzakelijk om tijdig bij te kunnen sturen.

Regionale VOR-projecten dragen bij tot de realisatie van Vlaamse beleidsdoelstellingen. De Vlaamse overheid heeft daarom de verantwoordelijkheid om regio's te stimuleren bij de opstart van dergelijke projecten.

In functie van de eigen werking en eventuele bijsturing van regelgeving dient op Vlaams niveau een monitoring opgezet te worden. Ook mogen omwille van de vereisten van het gelijkheidsbeginsel grondprijzen en vergoedingen niet te veel verschillen tussen de af te bakenen regio en andere regio's in Vlaanderen. Dit betekent ook dat de waardebepaling voor de vergoeding voor eigendomsbeperking in de verschillende systemen gelijkaardig moeten zijn.

Welke keuze van VOR-systeem ook gemaakt wordt, een verregaande monitoring en opvolging van het systeem is noodzakelijk en betekent een zware administratieve last voor de regio en de Vlaamse overheid. Het VOR-systeem moet minstens een inzicht bieden in het concept van monitoringssysteem, de evaluatiemechanismen en de mogelijkheden voor bijsturing tijdens de geldingstermijn van het project.

**Art. 76.** Dit artikel regelt de voorwaarden waaronder de Vlaamse Regering een convenant kan afsluiten en ook de voorwaarden waarin ze zich beperkt kan engageren als coördinerende instantie. Volgende voorwaarden moeten cumulatief gelden.

- Er is sprake van een minimaal ruimtelijk schaalniveau dat leidt tot een bestuurlijk-administratieve complexiteit, wat het geval is bij betrokkenheid van minstens twee provinciebesturen als projectpartij.

Het project heeft een duidelijke voorbeeld- en signaalfunctie van het project, ter realisatie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

**Art. 77.** Dit artikel beschrijft de procedure inclusief de inspraak over het ontwerp van convenant. Gelet op het feit dat het convenant wordt gevolgd door de opmaak van een RUP waarover een openbaar onderzoek wordt gevoerd, is geoordeeld dat een informatie- en inspraakvergadering volstaat.

**Art. 78.** Gelet op de door het gemeentedecreet en het provinciedecreet geregelde taakverdeling tussen de gemeentelijke en provinciale raden, is het afsluiten van het convenant een bevoegdheid van de respectievelijke raden.

#### Afdeling 2. Rechtsgevolgen van het convenant

**Art. 19.** In dit artikel wordt duidelijk gemaakt dat het convenant in dit afwijkingssysteem een toetskader vormt enkel naar de opmaak van het RUP en het ontwikkelingsrechtenplan toe en geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen of stedenbouwkundige attesten die eruit voortvloeien.

#### Afdeling 3. Einde van het convenant

**Art. 80.** Dit artikel bepaalt de beëindigingswijzen, ontbinding en opzegging van het convenant.

#### Afdeling 4 Wijziging van het convenant

**Art. 81.** Deze bepalingen regelen de wijziging van het convenant.

Het behoort tot de premissen van een overheid in bepaalde omstandigheden eenzijdig overeenkomsten te wijzigen, bijvoorbeeld omdat het convenant niet aan nieuwe dwingende regelgeving is aangepast. Het convenant kan ook gewijzigd worden tijdens of na de opmaak van het ontwikkelingsrechtenplan (Hoofdstuk 3). Dit kan bv nodig blijken wanneer uit de milieu-effectenrapportage gekoppeld aan het RUP-proces zou blijken dat initieel vooropgestelde zendende of ontvangende locaties niet wenselijk zijn omwille van milieu-aspecten.

Krachtens het gemeen contractenrecht is een wijziging van een contract slechts mogelijk bij toestemming van alle contractpartijen (art. 1134, lid 2 BW). Een eenzijdige opzegging is in principe niet mogelijk, tenzij ze door de wet of het contract is toegelaten.

Bij administratieve contracten speelt evenwel het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst. Hieruit volgt dat, in zoverre de overheid gebruik maakt van een overeenkomst om een openbare dienst te behartigen, de overheid eenzijdig kan raken aan de contractuele afspraken, dit zelfs zonder dat die mogelijkheid contractueel zou zijn voorzien. Deze regel is slechts van toepassing op administratieve contracten die rechtstreeks de behartiging van het algemeen belang beogen.

**Art. 82.** Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

### **Hoofdstuk 3. Het ontwikkelingsrechtenplan**

#### Afdeling 1. Opmaak en wijziging van het ontwikkelingsrechtenplan

**Art. 83.** Dit artikel bepaalt dat het regionale VOR-systeem in werking treedt vanaf de goedkeuring van het gewestelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan of één of meer gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen samen met een ontwikkelingsrechtenplan.

Het spreekt voor zich dat elk ruimtelijk uitvoeringsplan onderworpen blijft aan de vereisten gesteld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, bijv. dat het conform is met de visie uit het ruimtelijk structuurplan of ruimtelijk beleidsplan.

**Art. 84. §1.** Dit artikel bepaalt de essentiële onderdelen van een ontwikkelingsrechtenplan en welke daarvan verordenend zijn.

Volgende basiselementen van een VOR-systeem worden verordenend vastgelegd: de eenheid van ontwikkelingsrecht moet bepaald worden. Dat kan bijvoorbeeld de bruto-vloeroppervlakte van een functie zijn. De eenheid wordt dus niet uitgedrukt in euro's maar wijzigt afhankelijk van de concrete functies waarvoor het systeem wordt opgezet. De verhandeling van ontwikkelingsrechten gebeurt op de financiële markt. De economische waarde of handelswaarde van een ontwikkelingsrecht wordt dan wel in euro's uitgedrukt. Het grafisch plan moet eenduidig aangeven welke de zendende en ontvangende locaties zijn, en of het om een dwingende of facultatieve zendende of ontvangende locatie gaat. De bestaande ontwikkelingsrechten moeten bepaald worden zodat duidelijk is hoeveel ontwikkelingsrechten toegewezen worden aan zendende locaties en wat de basis is waarboven verruiming toegestaan wordt in ontvangende locaties. De verhandelingstermijn van ontwikkelingsrechten uit dwingende zendende locaties wordt beperkt om de eis tot een billijke vergoeding te garanderen, zoals hiervoor reeds aangehaald. Het mechanisme van prijsbepaling is afhankelijk van de gekozen eenheid en moet dan ook in het ontwikkelingsrechtenplan verduidelijkt en gemotiveerd worden. Er kunnen meerdere prijsregelingen gelden, bijv. afhankelijk van het tijdstip, of van de tussenkomst van de rechtenbank. Dit (deze) mechanisme(n) moeten uiteraard wel van bij de inwerkingtreding van het systeem gekend zijn.

De (contact)gegevens en de rol van de rechtenbank dienen omwille van transparantie en gebruiksvriendelijkheid raadpleegbaar te zijn in het ontwikkelingsrechtenplan zelf.

**§2.** Het instellen van een rechtenbank is sowieso een verplichting. Het ontwikkelingsrechtenplan kan bepalen dat elke overdracht van ontwikkelingsrechten verplicht via de rechtenbank moet verlopen. Dit hoeft niet te betekenen dat de rechtenbank de enige is die kan aankopen en verkopen. Ontwikkelingsrechten zouden ook rechtstreeks tussen personen kunnen worden verhandeld. Maar in dat geval moet de overdracht nog wel apart worden geregistreerd. Dat elke overdracht gebeurt "via" de rechtenbank betekent dus dat de rechtenbank formeel betrokken wordt bij de overdracht.

Om een sturende rol te kunnen hebben op de markt van ontwikkelingsrechten, zoals zorgen voor voldoende aanbod van ontwikkelingsrechten, een correcte prijs ter vergoeding van de opgelegde beperking, kan er een specifieke regeling worden ingesteld voor de prijsbepaling voor de rechtenbank van aankoop en verkoop van ontwikkelingsrechten.

**Art. 85.** Het op te stellen ruimtelijk uitvoeringsplan kan naast de stedenbouwkundige voorschriften voor de zendende en ontvangende locaties, ook voor andere gebieden die geen deel uitmaken van het VOR-systeem stedenbouwkundige voorschriften vastleggen. Bij facultatieve zendende locaties kan de eigenaar vrij bepalen of hij de toegewezen ontwikkelingsrechten verkoopt zodat er niet meer kan ontwikkeld worden op het perceel, dan wel beslist toch te ontwikkelen. In dat laatste geval blijven de geldende stedenbouwkundige voorschriften van toepassing en moet het ruimtelijk uitvoeringsplan geen nieuwe stedenbouwkundige voorschriften vastleggen.

Voor alle andere zendende en ontvangende locaties moeten stedenbouwkundige voorschriften vastgelegd worden. De toepassing van het VOR-systeem vereist immers dat voor deze locaties een beperking wordt vastgelegd, enerzijds een bouwverbod in de dwingende zendende locaties en anderzijds een beperking op de ontwikkeling in de ontvangende gebieden die volgens vastgelegde regels overschreden kan worden mits inzet van ontwikkelingsrechten.

**Art. 86.** Dit artikel bepaalt dat het opmaken van een ontwikkelingsrechtenplan aan dezelfde procedures wordt onderworpen als het gelijktijdig op te maken RUP.

**Art. 87.** Dit artikel bepaalt de geldigheidsduur en de mogelijkheid tot wijzigen van een ontwikkelingsrechtenplan.

#### Afdeling 2. Uitvoering van het ontwikkelingsrechtenplan

**Art. 88.** Het systeem van planschade wordt uitgeschakeld in de dwingende zendende locaties voor de duur van de verhandelingstermijn van ontwikkelingsrechten. De vergoeding voor het verbod op ontwikkelen wordt immers verkregen door de verkoop van ontwikkelingsrechten. Van zodra ontwikkelingsrechten niet meer verkocht kunnen worden, kan men terugvallen op het systeem van planschade.

In facultatieve zendende locaties blijft de eigenaar steeds de mogelijkheid hebben om te ontwikkelen. Planschade is dan niet aan de orde.

Gedurende de volledige looptijd van het project is de inzet van ontwikkelingsrechten vereist voor de ontwikkeling van gronden die nog niet tot het bestaand bestemd aanbod behoorden. Om een dubbele heffing te vermijden, wordt gedurende die looptijd het systeem van planbaten uitgeschakeld.

**Art. 89.** De verkoop (of verplaatsing) en inzet van ontwikkelingsrechten moet worden geregistreerd in het vergunningenregister.

De registratie van de verkoop in het vergunningenregister is essentieel om de beperking op de ontwikkeling vast te leggen. Het is immers niet haalbaar om na elke verkoop de betreffende stedenbouwkundige voorschriften in het betreffende RUP aan te passen.

De registratie van de inzet van ontwikkelingsrechten is noodzakelijk in functie van de onderbouwing van de ontwikkeling. De prijs moet worden geregistreerd in functie van evaluatie en monitoring. Dat laatste gebeurt echter niet in het vergunningenregister, maar bij de rechtenbank (cf. het principe dat elke overdracht gebeurt via de bank).

**Art. 90.** Dit artikel verduidelijkt de registratie van overdracht van ontwikkelingsrechten van facultatieve zendende locaties. Het ontwikkelingsrechtenplan bevat geen nieuwe stedenbouwkundige voorschriften. De overdracht wijzigt de bestaande stedenbouwkundige voorschriften. Een registratie in het plannen- en vergunningenregister is daarom nodig.

**Art. 91.** Dit artikel regelt de inzet en registratie van ontwikkelingsrechten bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning. De inzet van ontwikkelingsrechten is gekoppeld aan de vergunning. Indien de vergunning vervalt, komen de ontwikkelingsrechten vrij en opnieuw inzetbaar.

**Art. 92.** In dwingende zendende locaties wordt een verbod op ontwikkelen vastgelegd. Het verbod blijft bestaan, ook na de verhandelingstermijn van ontwikkelingsrechten. Dit artikel regelt dat de vergoeding van het bouwverbod via de overdracht van

ontwikkelingsrechten verloopt gedurende de verhandelingstermijn en via een aangepaste planschadevergoeding, na de verhandelingstermijn. Aangezien niet alle aan een zendende locatie toegekende ontwikkelingsrechten tegelijkertijd moeten worden verkocht, kan de situatie zich voordoen dat niet alle ontwikkelingsrechten verkocht zijn op het einde van de verhandelingstermijn. De eventuele planschadevergoeding wordt nadien evenredig daaraan verminderd. De aanduiding als facultatieve zendende locatie vervalt na de looptijd van het VOR-project. Indien de ontwikkelingsrechten verkocht zijn, staat dat geregistreerd in het vergunningenregister wat voldoende garanties biedt om de beperking vast te leggen. Dit kan vergeleken worden met een verkaveling die ook niet op het bestemmingsplan aangeduid staat maar waarbij het vergunningen- en plannenregister duidelijk maken welke beperkingen geldig zijn. Indien de ontwikkelingsrechten van een facultatieve zendende locatie niet verkocht zijn bij afronden van het VOR-project, blijven de bestaande ontwikkelingsmogelijkheden behouden.

**Art. 93.** (inzetbaarheid van ontwikkelingsrechten na verhandelingstermijn)

Dit artikel bepaalt dat aangekochte ontwikkelingsrechten ook na de verhandelingstermijn ingezet kunnen worden. De inzet van ontwikkelingsrechten blijft immers nodig in de ontvangende locaties gedurende de looptijd van het project. Indien er onvoldoende ontvangende locaties zijn, moet verkoop aan de rechtenbank mogelijk zijn.

*Afdeling 3. Rol van de rechtenbank*

**Art. 94.** Dit artikel bepaalt dat de rechtenbank via een aangepaste prijs van ontwikkelingsrechten, een lagere verkoopprijs en hogere aankoopprijs, de marktwerking van het verhandelen van ontwikkelingsrechten kan stimuleren.

**Art. 95.** Indien een situatie ontstaat waarbij meer ontwikkelingsrechten aangeboden worden aan de rechtenbank, dan dat de rechtenbank ontwikkelingsrechten kan verkopen, of indien de aankoop- en verkoopprijzen verschillen, kan een financieel tekort ontstaan bij de rechtenbank. De projectpartijen zullen via een vooraf afgesproken verdeelsleutel de tekorten moeten aanvullen, zodat eigenaar van dwingende zendende locaties steeds de toegekende ontwikkelingsrechten kunnen verkopen en een billijke vergoeding ontvangen.

## **Hoofdstuk 4. Informatieplichten**

**Art. 96. §1.** Aan de toepassing van het VOR-systeem wordt logischerwijze een informatieplicht gekoppeld bij vastgoedtransacties. Het is logisch dat bijv. bij verkoop van onroerende goederen die in het systeem betrokken zijn, de koper niet alleen op de hoogte is van de stedenbouwkundige voorschriften in het ruimtelijk uitvoeringsplan, maar ook van de clausules uit het ontwikkelingsrechtenplan. Zo is bijv. de prijs van het onroerend goed in een zendende locatie uiteraard afhankelijk van het al dan niet mee verkopen van de er aan verbonden ontwikkelingsrechten.

Er wordt ook gewijzigd aan de artikels 5.2.1. en 5.2.5 VCRO, waardoor er een verplichting geldt om bij elke overdracht uitdrukkelijk te vermelden of er een ontwikkelingsrecht betrokken is. Deze informatieplicht geldt voor de instrumenterende ambtenaar, maar evenzeer voor vastgoedmakelaars.

Voor de delegatie aan de Vlaamse Regering kan er beroep gedaan worden op de ervaring bij de informatieplichten vervat in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

**§2.** Bij de overdracht van onroerende goederen die gelegen zijn in een ontwikkelingsrechtenplan, is het ook van belang dat de instrumenterende ambtenaar bij de overschrijving op het hypotheekkantoor van de akte ook een uittreksel van het ontwikkelingsrechtenplan bij de akte voegt. Dit met het oog op de tegenstelbaarheid ten aanzien van derden. Bij de verkoop van het onroerend goed zelf zal onmiddellijk uit de hypotheekstaat van het desbetreffende onroerend goed blijken dat er al dan niet reeds ontwikkelingsrechten werden overgedragen.

Uiteraard speelt de registratie van de ontwikkelingsrechten in het vergunningen- en plannenregister hierbij ook een belangrijke rol. Bij de overdracht van een onroerend goed moet de instrumenterende ambtenaar ook informeren aan de hand van het stedenbouwkundig uittreksel conform artikel 5.2.1. VCRO. Een verhandelbaar ontwikkelingsrecht op zich is een roerend goed met een vermogenswaarde. Het ontwikkelingsrecht op zich kan daarom niet overgeschreven worden op het hypotheekkantoor. De aard van het verhandelbaar ontwikkelingsrecht mag niet verward worden met de kwalificatie van de eigendomsbeperking zelf. Zoals hierboven besproken, zal de beperking waarschijnlijk worden gekwalificeerd als een erfdienstbaarheid van openbaar nut, hetgeen een onroerend zakelijk recht is. Het ontwikkelingsrecht is daarentegen niet grondgebonden en is dus evenmin onroerend van aard.<sup>42</sup>

De dubbele informatieplicht van het ontwikkelingsrechtenplan en het stedenbouwkundig uittreksel (ontwikkelingsrechten moeten in het vergunningenregister geregistreerd worden) tesamen met de overschrijving op het hypotheekkantoor van een uittreksel van dit plan bij de overdracht biedt voldoende garantie naar derden toe.

## **TITEL VI. Billijke schadevergoeding**

**Art. 97.** In het Instrumentendecreet wordt een nieuwe vergoeding ingelast. Een billijke schadevergoeding is een vergoeding die de overheid uitbetaalt als een rechtmatig verleende niet-vervallen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of om te verkavelen overeenkomstig de ruimtelijke bestemming, onuitvoerbaar wordt door een overheidsmaatregel, die leidt tot een bouwverbod.

In de periode van het vaststellen van de overheidsmaatregel na het verlenen van de vergunning, wordt gedifferentieerd tussen stedenbouwkundige handelingen en verkavelingen in respectievelijk drie en tien jaar. Deze termijnen zijn geïnspireerd op de vervalregeling in de VCRO van beide.

Op die wijze wordt tegemoetgekomen aan een arrest van het Grondwettelijk Hof van januari 2014, nr. 12/2014 (geïnspireerd door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) die naar aanleiding van een dergelijk geval in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarbij een verkavelingsvergunning onuitvoerbaar werd ingevolge een beschermingsbesluit, heeft geoordeeld dat de overheid gehouden is tot een schadevergoeding aan de betrokken grondeigenaars.

Het onuitvoerbaar worden van de verkavelingsvergunning kan blijken uit het feit dat bv. omwille van een beschermingsbesluit of ingevolge beschermingsvoorschriften inzake Natura 2000-gebieden, niettegenstaande de verkavelingsvergunning, geen

---

<sup>42</sup> Verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR). Onderzoek uitgevoerd door Ruimte Vlaanderen ism multidisciplinaire expertengroep; Ruimte Vlaanderen (2016) [Adviesnota Verhandelbare Ontwikkelingsrechten](#)



stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor een aanvraag die nochtans conform de verkavelingsvergunning is. Dit probleem heeft zich ook reeds voorgedaan omwille van onuitvoerbaarheid ingevolge de waterproblematiek.

Belangrijk hierbij is ook het proportionaliteitsbeginsel: de overheidsmaatregel is van die aard dat ze tot een bouwverbod leidt. Het Hof oordeelde in het vermeld arrest:

*"Hoewel de betrokken eigenaars, in het geval van een bouwverbod als gevolg van een beschermingsmaatregel, niet zijn onteigend, zijn zij niettemin fundamenteel geraakt in hun eigendomsrecht dat betrekking heeft op een terrein dat bestemd is om te worden bebouwd, met name wanneer, zoals te dezen, voordien een verkavelingsvergunning is uitgereikt.*

*Hoewel een dergelijke verkavelingsvergunning aan de houder ervan geen enkel onvoorwaardelijk of onveranderlijk recht om te bouwen verleent, wegens mogelijke wijzigingen van het vastgoedbeleid, kan zij niettemin een gewettigde verwachting het goed te kunnen gebruiken overeenkomstig die bestemming doen ontstaan.*" De beperking tot een periode van 10 jaar is redelijk verantwoord omdat planologische en milieumomstandigheden kunnen wijzigen.

Voor wat betreft de procedure gelden de procedureregels voor de compenserende vergoedingen.

Voor de berekening en de criteria wordt een delegatie voorzien aan de Vlaamse regering. Er wordt ook nog eens benadrukt dat de proportionaliteit speelt bij het bepalen van deze schadevergoeding. Er moet namelijk steeds gekeken worden naar de redelijke verhouding tussen oorzaak (de overheidsmaatregel) en gevolg (de schade door het bouwverbod). Hierbij blijkt ook duidelijk dat deze schadevergoeding een veruitwendiging is van het principe van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten.

## **TITEL VII. Wijzigings- en opheffingsbepalingen**

### **Hoofdstuk 1. Wijzigingen van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten en van het decreet van 5 juli 2013 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten**

**Art. 98.** Overeenkomstig artikel 2.6.7.1.1 van de Vlaamse Codex Fiscaliteit wordt de heffing opgeschort voor de bedrijfsruimten waarvoor een voorstel tot vernieuwing wordt ingediend, voor zover wordt voldaan aan de voorwaarden voor indiening en aanvaarding van dat voorstel. Teneinde onwettig gebruik van bedrijfsruimten tegen te gaan, wordt in de definitie van "vernieuwing" verduidelijkt dat enkel 'toegelaten' maatregelen voor de sanering en/of herbestemming worden in aanmerking genomen. Hiermee wordt een meer expliciete controle beoogd om te vermijden dat leegstaande bedrijfsruimten zouden worden ingevuld met niet-toegelaten activiteiten. Onder toegelaten maatregelen kunnen zowel vergunde functies als met een activiteitencontract uitgeoefende activiteiten zijn, net als activiteiten die zouden vrijgesteld zijn van vergunning.

**Art. 99.** De inventaris bevat alle leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten die aan een heffing kunnen worden onderworpen en/of voor een subsidie in aanmerking kunnen komen. Van leegstand is sprake van zodra meer dan 50 % van de totale vloeroppervlakte van de bedrijfsgebouwen niet effectief wordt benut. (cfr artikel 2, 3<sup>o</sup> decreet leegstand)

De eigenaar van een bedrijfsruimte kan de schrapping uit de inventaris vragen in geval van beëindiging van de gehele of gedeeltelijke leegstand. Teneinde onwettig gebruik van bedrijfsruimten tegen te gaan, wordt verduidelijkt dat enkel de wettelijk toegelaten benutting van het bedrijfsgebouw wordt in aanmerking genomen. Hiermee wordt een meer expliciete controle beoogd om te vermijden dat leegstaande bedrijfsruimten zouden worden ingevuld met niet-toegelaten activiteiten.

**Art. 100.** Het decreet van 19 april 1995 voorziet in artikel 42 en verder in een aantal mogelijkheden om financiële ondersteuning te verlenen voor de verwerving en de sanering van bedrijfsruimten die in de inventaris zijn vermeld.

Het decreet voorziet thans in vaste subsidiepercentages. Een aantal publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen een financiële steun krijgen van 30% voor de verwerving van bedrijfsruimten en van 90% voor de saneringswerkzaamheden. Overige personen kunnen binnen de 2 jaar nadat zij eigenaar zijn geworden van een geregistreerde bedrijfsruimte een financiële ondersteuning krijgen van 90% van de saneringswerkzaamheden.

Deze vaste percentages werden met het decreet van 5 juli 2013 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, uit het decreet gelaten en het werd aan de Vlaamse Regering overgelaten om de voorwaarden en nadere regels voor deze financiële steun uit te werken. Bedoeling was om de Vlaamse Regering meer mogelijkheden te geven om het subsidiepercentage aan te passen aan de prioriteit en het belang van bepaalde categorieën van vernieuwing. Tot op heden werd nog geen dergelijk uitvoeringsbesluit opgemaakt.

In haar advies 52.934/1 bij het wijzigingsdecreet van 5 juli 2013 had de Raad van State vragen bij de omvang van de machtigingen die aan de Vlaamse Regering worden verleend. Door thans in het decreet enkele criteria vast te leggen op basis waarvan de Vlaamse Regering het bedrag van de subsidie kan differentiëren, wordt tegemoet gekomen aan deze opmerking van de Raad van State.

De criteria opgenomen in dit artikel zijn een doorvertaling van de ruimtelijke ontwikkelingsprincipes die de Vlaamse Regering vooropstelde met het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Uitgangspunt hierbij is de ruimtelijke transformatie door het bestaande ruimtebeslag beter te benutten en de open ruimte maximaal te vrijwaren. Voor de sanering en gerichte vernieuwing van leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimten zijn volgende ruimtelijke ontwikkelingsprincipes bepalend:

- de versterking van de groen-blauwe dooradering en de versterking van de open ruimte;
- de vermindering van de verhardingsgraad;
- de versterking van het collectief toegankelijke karakter, zowel op het niveau van de locatie als op gebouwniveau;
- de versterking van verweving, met aandacht voor energievoorzieningen, andere voorzieningen, bedrijfsactiviteiten en wonen. Voor wat betreft energievoorzieningen wordt bedoeld op het mogelijk maken van energie-uitwisseling, maar ook in het mogelijk maken van collectieve installaties. Energievoorzieningen op gebouwniveau worden hier dus niet mee beoogd, vermits deze reeds vallen op bestaande subsidiemaatregelen vanuit het Vlaams Energie Agentschap.

## **Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 16 april 1996 betreffende de waterkeringen**

**Art. 101.** Deze bepaling kadert in de harmonisatie van de koopplichten, zoals geregeld in Titel III van dit Instrumentendecreet.

**Art. 102.** Deze bepaling kadert in de harmonisering van de compenserende vergoedingen, zoals geregeld in Titel II van dit Instrumentendecreet.

**Art. 103.** Deze bepaling kadert in de harmonisatie van de koopplichten, zoals geregeld in Titel III van dit Instrumentendecreet.

## **Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu**

**Art. 104.** Deze bepaling voegt een definitie toe in het kader van de afstemming van instrumenten uit het decreet van 28 april 2014 betreffende de landinrichting en het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

**Art. 105.** Deze bepaling kadert in de harmonisatie van de koopplichten, zoals geregeld in Titel III van dit Instrumentendecreet.

**Art 106.** 1° Deze bepaling vervangt paragraaf 2 uit artikel 47 volledig en kadert binnen de afstemming van instrumenten uit het decreet van 28 april 2014 betreffende de landinrichting en het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, waardoor het mogelijk is dat de instrumenten uit het Decreet Landinrichting, zoals daar zijn de vrijwillige herverkaveling en de herverkaveling uit kracht van wet, de inrichtingswerken, met inbegrip van de inrichtingswerken uit kracht van wet, de vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsstopzetting en bedrijfsreconversie, het vestigen van erfdienstbaarheden tot openbaar nut, kunnen ingezet worden in uitvoering van een natuurinrichtingsproject.

De inrichtingswerken, met inbegrip van de inrichtingswerken uit kracht van wet als vermeld in artikel 2.1.1 van het Decreet Landinrichting omvatten de vroegere infrastructuur- en kavelwerken; waterhuishoudingswerken; grondwerken; natuureducatieve voorzieningen, aanpassing van de wegen en wegenpatroon, plus werken m.b.t. de instandhouding van het natuurlijk milieu, inclusief een voor de natuurwaarden gunstige waterhuishouding.

2° Deze bepaling kadert binnen de afstemming van instrumenten uit het decreet van 28 april 2014 betreffende de landinrichting en het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, van waarbij het planfiguur 'projectrapport' een decretale basis krijgt. Hierdoor is het mogelijk dat de verschillende instrumenten uit het Decreet Landinrichting kunnen ingezet worden na de vaststelling van het projectrapport. In deze bepaling wordt ook opgenomen dat een projectrapport een instrumentafweging omvat. Op die manier is de afweging van instrumenten geregeld, zodat er vanuit kan

gegaan worden dat aan de motiveringsplicht uit voorliggend Instrumentendecreet voldaan is.

3° Deze bepaling kadert in de harmonisatie van de compenserende vergoedingen, zoals geregeld in Titel II van dit Instrumentendecreet.

#### **Hoofdstuk 4. Wijzigingen van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid**

**Art. 107.** Deze bepaling kadert in de harmonisering van de koopplichten, zoals geregeld in Titel III van dit Instrumentendecreet (punt 1°) en in de harmonisering van de compenserende vergoedingen, zoals geregeld in Titel II van dit Instrumentendecreet (punt 2° en 3°).

#### **Hoofdstuk 5. Wijzigingen van het decreet van 16 juni 2006 betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen**

**Art. 108.** In de huidige tekst van artikel 19/2 van het decreet Vlaamse Grondenbank wordt reeds de nieuwe terminologie van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) gebruikt. De aanpassingen zijn noodzakelijk omdat het recht van voorkeur ook van toepassing dient te zijn in vergelijkbare bestemmingsgebieden aangewezen in de gewestplannen. Op basis van een bijkomende bepaling naar analogie met de bepalingen in de VCRO zijn de bestemming van de plannen van aanleg bovendien automatisch "geconcordeerd" met de nieuwe (sub)categorieën van gebiedsaanduidingen.

Het recht van voorkeur is in elk geval van toepassing op het deel van het onroerend goed dat onder de aangeduide bestemmingscategorieën valt. Er wordt verduidelijkt dat het recht van voorkeur van toepassing is op het volledige onroerend goed zodra minstens 80 % van het onroerend goed valt onder de aangeduide bestemmingscategorieën. Deze regel is alleen nodig om uit te maken of het recht van voorkeur van toepassing is op een deel of het geheel van het onroerend goed.

**Art. 109.** Het is om verwarring en rechtsonzekerheid te vermijden aangewezen om de term "aankoopcomité" in artikel 19/3 van het decreet Vlaamse Grondenbank in overeenstemming te brengen met de terminologie van de Vlaamse Vastgoedcodex.

De regeling van het probleem van discordantie en de berekening van de termijn werd reeds besproken in de algemene toelichting ([paragraaf 6, punt 1.7.](#))

**Art. 110.** Wanneer er sprake is van miskening van het recht van voorkeur, werd besproken in de algemene toelichting ([paragraaf 6, punt 1.7.](#)) Dit artikel regelt de sancties en de procedure voor het geval een recht van voorkeur is miskend. De Vlaamse Grondenbank kan in de plaats van de koper worden gesteld. De Vlaamse Grondenbank hoort de vordering in te stellen binnen de daartoe vastgestelde termijnen. Het gaat om vervaltermijnen zodat stuiting en schorsing hier niet aan de orde zijn. De indeplaatsstelling

laat de Vlaamse Grondenbank toe om zich aan de koper te substitueren. Daarom moeten zowel de verkoper als de koper in de procedure worden betrokken. Indien de rechter de vordering inwilligt, geldt het vonnis als titel en is geen andere authentieke akte vereist om de overdracht van eigendomsrecht ten voordele van de Vlaamse Grondenbank vast te stellen. De Vlaamse Grondenbank betaalt aan de koper de prijs terug die de koper heeft betaald. De verkoper betaalt aan de koper de aktekosten terug en in voorkomend geval aan de Vlaamse Grondenbank het deel van de koopprijs dat de koper heeft betaald, bovenop de schatting.

**Art. 111.** Deze opheffingsbepaling kadert in de harmonisatie van de koopplichten, zoals geregeld in Titel III van dit decreet.

### **Hoofdstuk 6. Wijzigingen van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming**

**Art. 112. en 113.** Het instrument 'bestemmingsbeperkingen' wordt opgeheven, zoals omschreven in de algemene toelichting ([paragraaf 6.2](#)).

### **Hoofdstuk 7. Wijzigingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond en pandenbeleid**

**Art. 114.** De kapitaalschadecommissies worden opgeheven. De landcommissies, die de rol van de kapitaalschadecommissies overnemen, zullen voortaan de aanvragen voor een compenserende vergoeding behandelen.

**Art. 115.** Deze bepaling kadert in de harmonisering van de compenserende vergoedingen, zoals geregeld in Titel II van dit decreet. (bevoegdheid VLM behandeling aanvragen bestemmingswijzigingscompensatie)

**Art. 116.** Deze bepaling (heeft betrekking op de compensatie ingevolge beschermingsvoorschriften bedoeld in boek 6, titel 3 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid en) kadert in de harmonisering van de compenserende vergoedingen, zoals geregeld in Titel II van dit decreet.

**Art. 117.** Deze bepaling kadert in de harmonisering van de compenserende vergoedingen, inbegrepen de berekeningswijze van de vergoeding, zoals geregeld in Titel II van dit decreet.

**Art. 118.** Deze bepaling kadert in de harmonisering van de compenserende vergoedingen, inbegrepen de berekeningswijze van de vergoeding, zoals geregeld in Titel II van dit decreet.

**Art. 119.** Deze bepaling kadert in de harmonisering van de compenserende vergoedingen, inbegrepen de berekeningswijze van de vergoeding, zoals geregeld in Titel II van dit Instrumentendecreet.

## **Hoofdstuk 8. Wijzigingen van het decreet van 27 maart 2009 houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden tot openbaar nut**

**Art. 120.** Deze bepaling heft de definitie van het begrip 'gebruiker' uit het decreet van 27 maart 2009 houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden tot openbaar nut op in het kader van de harmonisatie van de compenserende vergoedingen, zoals geregeld in Titel II van dit Instrumentendecreet.

**Art. 121. en 122.** Deze wijzigings- en opheffingsbepalingen kaderen in de harmonisatie van de compenserende vergoedingen, zoals geregeld in Titel II van dit Instrumentendecreet.

**Art. 123.** Deze bepaling heft de voorwaarden en de modaliteiten van de gebruikerscompensatie, zoals geregeld in het decreet van 27 maart 2009, op in het kader van de harmonisatie van de compenserende vergoedingen, zoals geregeld in Titel II van dit Instrumentendecreet.

## **Hoofdstuk 9. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening**

**Art. 124.** Dit wijzigingsartikel sluit aan bij artikel 4.4.1. dat het rechtskarakter van het convenant betreft.

Het is bij voorbaat uitgesloten dat het ruimtelijk structuurplan als instrument wordt aangegrepen om de beoogde benutting van leegstaande gebouwen in agrarisch gebied en parkgebied op een juridisch dwingende wijze te verankeren. Net als een structuurplan geen rechtstreekse weigeringsgrond kan zijn voor een vergunning, kan ze dat evenmin voor een activiteitencontract, dat bovendien ingebed zit in een toetsingskader binnen een convenant.

Het ruimtelijk structuurplan vertoont vanuit die beleidsdoelstelling wel relevantie wanneer de beleidslijnen die erin vervat liggen naderhand concreter en afdwingbaar worden aan de hand van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). Dit geldt evenzeer voor een systeem van beleidsplanning in het algemeen waarin beleidsdoelstellingen worden voorop gesteld en geoperationaliseerd worden door acties zoals (verordenende) ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Het systeem van convenanten en contracten situeert zich niet in het klassieke VCRO-planningssysteem. Daarom is het logisch dat er geen zelfde soort overeenstemming is als er bestaat tussen een ruimtelijk structuurplan en RUP.

Bovendien situeert de convenant- en contractbenadering, weliswaar als een innovatief systeem, in de sfeer van afwijking van stedenbouwkundige voorschriften. Met deze wijzigingsbepaling wordt dit geduid.

Hieruit volgt uiteraard niet dat de opmaak van het convenant en de contracten volledig los van beleidsdoelstellingen moeten gezien worden. Ook in deze benadering moet artikel 1.1.4. VCRO gerespecteerd worden en in de ruimtelijke en activiteitsgerichte criteria bij de

opmaak van het convenant en in de uitvoering in het activiteitencontract wordt de ruimtelijk kwaliteit maximaal nagestreefd.

**Art. 125.** Dit artikel bevat een louter terminologische aanpassing.

**Art. 126. - 127.** Om de berekening van de financiële lasten transparanter te maken zowel voor lokale overheden als burgers, kunnen deze overheden hiervoor verordeningen opmaken (supra wijzigingen VCRO). Dit gebeurt ook reeds in de praktijk door lokale overheden. De proportionaliteit is het kernprincipe hierbij. Op dit ogenblik laat artikel 2.3.1. van de VCRO enkel aan gemeenten toe om verordeningen te maken in functie van het opleggen van lasten, ook financiële lasten. Deze mogelijkheid wordt nu ook voorzien voor gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen, vooral voor die vergunningen in toepassing van heel generieke afwijkingsregels, zoals de basisrechten voor zonevreemde constructies, de zonevreemde functiewijzigingen.

**Art. 128.** Deze bepaling kadert in de harmonisatie van de koopplichten, zoals geregeld in Titel III van dit Instrumentendecreet.

**Art. 129. - 130.** Artikel 2.6.1, §1 en §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening omschrijft het toepassingsgebied voor de planschadevergoeding.

In artikel 2.6.1, §1, wordt aangevuld dat het bouw- of verkavelingsverbod rechtstreeks moet voortvloeien uit de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften van een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan. Dergelijke specificatie (met name de vaststelling van een nieuw plan) stond voorheen vermeld in artikel 2.6.1, §2 inzake de toekenning van de planschade, maar wordt nu naar voren geschoven, omdat dit tot de essentie van het toepassingsgebied van het instrument behoort.

**Art. 130, §3** stelt volgende aanpassingen voor aan de gevallen waarin geen planschadevergoeding is verschuldigd:

- de opheffing van de samenloopregel met de compensatie, vermeld in boek 6, titel 2 of titel 3, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, omdat deze nu zit vervat in [artikel 23](#) van het Instrumentendecreet;
- de opheffing in geval van opname van het perceel in een grondruilplan als vermeld in artikel 2.1.65 van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting, omdat dit zit vervat in [artikels 17, §2 en 17, §2](#) van dit Instrumentendecreet.

**Art. 131. - 132.** De aanpassingen in 1<sup>o</sup> vloeien automatisch voort uit [Titel II](#) en [Titel III](#) van dit Instrumentendecreet.

**Art. 133.** In artikel 2.6.4 van de VCRO wordt ingeschreven dat een planbatenheffing niet enkel verschuldigd is bij een bestemmingswijziging, maar ook wanneer een planwijziging tot gevolg heeft dat binnen een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding "wonen", "bedrijvigheid" of "recreatie" valt, een verhoging van de dichtheid, een vermeerdering van het aantal bouwlagen of een verhoging van de bouwhoogte of van de bouwdiepte mogelijk wordt ten opzichte van de tot dan toe geldende stedenbouwkundige voorschriften. Deze regeling is van toepassing zowel bij planwijzigingen ten gevolge van een RUP als ten gevolge van een besluit van de gemeenteraad tot herziening of opheffing van stedenbouwkundige voorschriften in uitvoering van artikel 7.4.4/1 VCRO.

Een verhoging van ontwikkelingsmogelijkheden via gewijzigde verkavelingsvoorschriften valt hier niet onder, want:

- Sinds het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving kan van verkavelingsvoorschriften die ouder zijn dan 15 jaar afgeweken worden zonder verkavelingswijziging (al dan niet via RUP)
- Verkavelingen kunnen gewijzigd worden zonder planwijziging. Het belasten van waardevermeerderingen die ontstaan bij verkavelingswijzigingen via plan, zou een schending van het gelijkheidsbeginsel kunnen meebrengen omdat verkavelingswijzigingen die niet via plan verlopen niet belast worden. Het lijkt logisch om tegenover verruiming van bouwmogelijkheden door afwijking van verkavelingsvergunningen of door wijziging van een verkaveling een last te zetten in plaats van een (plan)batensheffing.

Voor verhogingen van ontwikkelingsmogelijkheden die niet onder het toepassingsgebied van de planbatensheffing vallen, biedt het instrument last de vergunningverlenende overheid wél de mogelijkheid om in de realisatiefase lasten te verbinden aan een project (wanneer er zicht is op de effectieve omvang en impact van een project, vb. aantal units, oppervlakte, verkeersafwisseling,...).

**Art. 134.** In de gevallen waar geen planbaten is verschuldigd worden volgende wijzigingen aangebracht, zoals omschreven in de algemene toelichting ([paragraaf 6.6](#)).

De vrijstellingsgrond voor bestemmingswijzigingen kleiner dan 25% van de oppervlakte van het perceel wordt opgeheven.

De vrijstellingsgronden voor zonevreemde woningen, bedrijven en sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten worden opgeheven.

**Art. 135.** De planbatensheffing wordt 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%.

**Art. 136 en 137.** Deze artikelen bevatten een louter terminologische aanpassing.

**Art. 138-140.** De berekening van de planbatensheffing wordt geregeld naar analogie met de planschaderegeling. De landcommissie maakt voor elk perceel een meerwaarderamingsrapport op dat de vermoede meerwaarde bevat ten gevolge van de planwijziging. De vermoede meerwaarde is het verschil tussen de eigenaarswaarde vóór de planwijziging, en de eigenaarswaarde na de planwijziging. De heffing wordt vervolgens berekend op basis van de in artikel 2.6.11 van de VCRO bepaalde schijven.

Bij de berekening van de planbaten wordt rekening gehouden met kosten die voortvloeien uit maatregelen opgelegd in de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften en uit maatregelen opgelegd in de verordeningen bedoeld in artikel 2.2.5, §2, eerste lid VCRO.

Hetzelfde geldt voor de verplichtingen met betrekking tot de ontwikkelingskosten uit de overeenkomsten zoals bedoeld in artikel 2.2.5, §2, tweede lid VCRO. Ze worden in mindering gebracht van de planbatensheffing. De overeenkomsten bevatten een gedetailleerde financiële raming van deze ontwikkelingskosten.



**Art. 141-143.** Deze artikelen bevatten een aantal terminologische aanpassingen.

**Art. 142.** Door deze toevoeging aan het eerste punt in paragraaf 1 wordt duidelijk gesteld dat het louter opvallen van een nalatenschap, een uit onverdeeldheidtrekking naar aanleiding van een nalatenschap en een schenking ten kosteloze titel hier geen startfeiten zijn. Dit leidt immers op zich niet tot realisatie.

Deze feiten vallen sowieso niet onder een overdracht ten bezwarende titel maar de decretale toevoeging is gericht op extra verduidelijking. Immers pas op het ogenblik van een werkelijke overdracht ten bezwarende titel of het bekomen van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen (paragraaf 2) zal de erfgenaam, toebedeelde of begunstigde planbaten verschuldigd zijn.

Het gaat om een overdracht ten bezwarende titel van een zakelijk recht.

- *Zakelijk recht:* dit betekent dat de eigenaar een zakelijk recht vervreemdt tegen een bepaalde prestatie van de overnemer (bv. een prijs te betalen door de koper of toekenning van aandelen aan de inbrenger van een onroerend goed in een vennootschap). Artikel 2.6.14, §1 VCRO voorziet dat de overdracht ten bezwarende titel door een heffingsplichtige van enig zakelijk recht m.b.t. het perceel een startfeit vormt.
- *Ten bezwarende titel:* er is sprake van een overdracht *ten bezwarende titel* wanneer een goed wordt vervreemd tegen een bepaalde prestatie van de overnemer. Kosteloze overdrachten, zoals bv. zuivere schenkingen vallen hier dan ook niet onder.
- *Overdracht:* om hier onder te vallen moet er ook sprake zijn van een "overdracht". Een kosteloze overdracht van het eigendomsrecht (bijvoorbeeld kosteloze schenking of erfenis) vallen hier niet onder. Een uit onverdeeldheidtrekking ook al gaat dit gepaard met een vergoeding tussen partijen evenmin (dit is een overgang en geen overdracht van een zakelijk recht).<sup>43</sup>

**Art. 144.** Een aanpassing van artikel 2.6.17 van de VCRO wordt doorgevoerd, met name door:

- de afhouding van inningskosten en andere kosten ingevolge de terugbetaling van reeds geïnde planbaten op te heffen, wat een aanzienlijke administratieve lastenverlaging voor het Planbatenfonds genereert (zoals omschreven in de algemene toelichting [paragraaf 6.6](#)),
- de inkomsten uit de planbatenheffing maximaal te laten doorstromen naar de initiatiefnemende overheden en
- de bepaling te schrappen over de aanwending van doorgestorte inkomsten uit het Planbatenfonds voor het instrument "planologische ruil".

Deze laatste opheffing lost de overlap op met het instrument "herverkaveling uit kracht van wet gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan" zoals aangepast via [artikels 170 - 172](#) van dit Instrumentendecreet.

**Art. 145. en 146.** Sectie 2 onder Titel II, Hoofdstuk VI, afdeling 2, onderafdeling 7 van de VCRO omtrent evaluatie wordt bijgesteld naar een monitoringsopdracht. Een degelijke monitoring van de planbatenregeling en een vijfjaarlijkse rapportering hierover zit vervat in deze opdracht. De evaluatie en eventuele decretale bijstelling van de betreffende

---

<sup>43</sup> Dit standpunt wordt ook ingenomen door de Vlaamse Belastingdienst (procedureboek planbaten) op basis van vaststaande rechtspraak en rechtsleer;

bepalingen is afhankelijk van de beleids- en besluitvormingscontext en wordt dus beter niet gevat door een decretaal opgelegde vaste timing.

**Art. 147.** Dit artikel bevat terminologische aanpassingen.

**Art. 148.** Er wordt verwezen naar de toelichting bij [artikel 38](#) van dit Instrumentendecreet.

**Art. 149.** Het decreet van 8 december 2017 (codextrein) heeft paragraaf 2 van artikel 4.4.1 als volgt vervangen:

*"§ 2. De volgende handelingen worden niet beschouwd als afwijkend van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften, tenzij die voorschriften deze handelingen uitdrukkelijk verbieden:*

*1° de plaatsing van fotovoltaïsche zonnepanelen of zonneboilers geïntegreerd in het dakvlak;*

*2° de creatie van een zorgwoning in de zin van artikel 4.1.1, 18° ;*

*3° het aanbrengen van gevelisolatie aan de buitenzijde van een woning met een dikte van ten hoogste 26 centimeter."*

De in de drie punten opgesomde zaken werden dermate maatschappelijk gewenst geacht, dat werd bepaald dat ze niet worden beschouwd als afwijkend van stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften. Een uitzondering werd gemaakt voor die gevallen waarin deze voorschriften de handelingen uitdrukkelijk verbieden.

Bij nader inzien is deze uitzondering ongewenst, met uitzondering van die gevallen waarbij de verkavelingsvoorschriften deze handelingen uitdrukkelijk zouden verbieden.

Vlaanderen is immers gebonden aan de klimaatdoelstellingen, opgenomen in het Akkoord van Parijs van 22 april 2016. Vandaar dat zoveel mogelijk barrières voor (toepassing van) hernieuwbare energie weggewerkt worden alsook voor energiebesparende maatregelen (zoals isolatie).

Daarnaast is zorgwonen een verantwoorde manier om tegemoet te komen aan de maatschappelijke problematiek van de vergrijzing, en dit zonder nieuwe wooninfrastructuur voor bejaarden en zorgbehoevenden op te richten (verminderen van ruimtebeslag en verhogen van ruimtelijk rendement).

Het is bijgevolg maatschappelijk wenselijk om zo veel mogelijk hinderpalen voor alternatieve energie, zorgwonen en bijkomende gevelisolatie weg te werken.

De voorgestelde wijziging doet geen afbreuk aan de bestaande regelingen inzake (vrijstelling van) vergunningsplicht of meldingsplicht.

Dit impliceert dat:

1° zonnepanelen in het dakvlak steeds vrijgesteld zijn van vergunning omdat het vrijstellingsbesluit ten volle kan benut worden (zelfs mochten voorschriften de plaatsing uitdrukkelijk verbieden);

2° zorgwonen (zonder woninguitbreiding) steeds meldingsplichtig is;

3° het aanbrengen van gevelisolatie vrijgesteld kan zijn (aan zij- en achtergevels) en vergunningsplichtig kan zijn (aan voorgevels).

**Art. 150.** Deze bepaling kadert in de harmonisatie van de koopplichten, zoals geregeld in Titel III van dit Instrumentendecreet.

**Art. 151.** Dit artikel bevat terminologische aanpassingen.

**Art. 152.** Met de toevoeging in dit artikel wordt een bijkomende uitdrukkelijke informatieplicht ingevoerd voor de instrumenterende ambtenaar die op basis van het stedenbouwkundig uittreksel dat sowieso moet worden opgevraagd kan afleiden of er

- a) een ontwikkelingsrecht is overgedragen zoals vermeld in artikel 89 van het Instrumentendecreet van xx xxxx 20xx;
- b) een bouwverbod geldt zoals vermeld in artikel 90 van hetzelfde decreet;
- c) een ontwikkelingsrecht is ingezet zoals vermeld in artikel 91 van hetzelfde decreet.”

Er wordt dus bij de onderhandse en authentieke akte uitdrukkelijk info gegeven over de ontwikkelingsrechten. Dit hangt samen met artikel 96, de plicht tot overschrijving op het hypotheekkantoor van een uittreksel van het ontwikkelingsrechtenplan bij overdracht van onroerende goederen.

De dubbele informatieplicht van het ontwikkelingsrechtenplan en het stedenbouwkundig uittreksel (ontwikkelingsrechten moeten in het vergunningenregister geregistreerd worden) tesamen met de overschrijving op het hypotheekkantoor van een uittreksel van dit plan bij de overdracht biedt voldoende garantie naar derden toe.

**Art. 153.** Met deze wijziging wordt de informatieplicht ook doorgetrokken naar alle overeenkomsten die betrekking hebben op de overdracht van een onroerend goed. Vastgoedmakelaars zijn vanzelfsprekend ook gebonden door deze informatieplicht.

**Art. 154.** Met dit artikel worden de bepalingen over de vergoedingen bij de watergevoelige openruimte gebieden in de codextrein geconcordeerd aan het Instrumentendecreet. Zie ook artikel 16 van het Instrumentendecreet.

## **Hoofdstuk 10. Wijzigingen van het decreet van 5 juli 2013 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten**

**Art. 155 en 156.** Aansluitend op [artikels 97 tot en met 99](#) wordt hiermee artikel 28 van het wijzigingsdecreet van 5 juli 2013 opgeheven en artikel 32 van hetzelfde decreet, dat de bepalingen bevat inzake inwerkingtreding, aangepast.

## **Hoofdstuk 11. Wijzigingen van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting**

**Art. 157.** Deze bepaling kadert in de afstemming van het instrument natuurinrichting uit het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu met het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting en integreert de begrippen projectrapport en natuurinrichtingsproject in het decreet betreffende de landinrichting.

**Art. 158.** Deze bepaling kadert binnen de afstemming natuurinrichting uit het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu met het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting. Binnen het Decreet Landinrichting van 28 maart 2014 kunnen op vandaag instrumenten ingezet worden ter uitvoering van een landinrichtingsplan (spoor 1), een inrichtingsnota (spoor 2) en een beheervisie (spoor 3). Het voorliggend Instrumentendecreet voegt als het ware een 'spoor 4' toe aan het Decreet

Landinrichting, zodat instrumenten kunnen ingezet worden ter uitvoering van een projectrapport voor de realisatie van een natuurinrichtingsproject.

**Art. 159.** Deze bepaling kadert in de afstemming van het instrument natuurinrichting uit het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu met het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting.. Hierdoor kunnen erfdiensbaarheden tot openbaar nut uit het Decreet Landinrichting gevestigd worden door de opname in het projectrapport.

**Art. 160.** Deze bepaling kadert in de harmonisering van de compenserende vergoedingen, zoals geregeld in Titel II van dit decreet (punt 1° en 2°) en in de afstemming van het instrument natuurinrichting uit het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu met het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting (punt 3°), waardoor binnen het projectrapport bepaald wordt welke instantie of persoon de vergoeding voor waardeverlies van gronden verschuldigd is.

**Art. 161.** Deze bepaling kadert in de afstemming van het instrument natuurinrichting uit het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu met het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting, waardoor binnen het projectrapport bepaald wordt welke bijkomende dienst (dienstenvergoeding uit het Decreet Landinrichting) gewenst is en het gebied waarbinnen de bijkomende dienst gewenst is.

**Art. 162.** De bepalingen over het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' worden aangepast en verduidelijkt, zoals omschreven in de algemene toelichting (paragraaf 6.4). Het opschrift 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' wordt vervangen door het opschrift 'herverkaveling uit kracht van wet gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan'.

**Art. 163.** 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 ruimtelijk uitvoeringsplan behouden blijft. Een loutere herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil blijft mogelijk.

**Art. 164. – 166.** Deze bepalingen kaderen in de optimalisatie van het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil, waarbij de terminologie wordt aangepast.

**Art. 167.** Dit artikel voegt een 'projectmatig recht van voorkeur' toe als nieuw instrument in de instrumentenkoffer onder het hoofdstuk 'Verwerving en grondmobiliteit'.

**Art. 168.** Dit artikel bepaalt dat naar analogie met een projectmatig recht van voorkoop, de Vlaamse Grondenbank ook een recht van voorkeur kan uitoefenen om het doel van een landinrichtingsproject of een project, plan of programma te realiseren. Dit recht van voorkeur werd bij besproken bij de algemene toelichting (paragraaf 6, punt 1.7.)

**Art. 169.** Dit artikel bepaalt dat de bepalingen die betrekking hebben op het generieke recht van voorkeur uit het decreet van 16 juni 2006 betreffende het oprichten van de

Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen van toepassing zijn op het recht van voorkeur, vermeld in [artikel 165](#).

**Art. 170. – 172.** Deze bepalingen kaderen in de harmonisatie van de koopplichten, zoals geregeld in Titel III van dit decreet.

**Art. 173.** Deze bepaling kadert in de optimalisatie van het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil, waarbij de terminologie wordt aangepast.

**Art. 174.** Dit artikel bepaalt dat de Vlaamse Regering de landcommissies kan uitbreiden met drie leden als blijkt dat bepaalde expertises (deskundigheid vanuit bepaalde beleidsdomeinen) bij de landcommissies ontbreken.

**Art. 175.** Dit artikel schrapt de noodzaak tot machtiging door de Vlaamse Regering voor de inzet van een aantal instrumenten bij provinciale en gemeentelijke initiatieven en dit vanuit het streven naar zo weinig mogelijk extra formele last en vereenvoudiging van procedures.

## **Hoofdstuk 12. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning**

**Art. 176.** Met deze bepaling wordt een uitzondering gemaakt op het permanent karakter van de omgevingsvergunning, voor wat vergunningen betreft voor constructies en de exploitatie in het kader van een activiteitencontract.

**Art. 177.** Door toevoeging van [paragraaf 3](#) wordt geëxpliciteerd dat lasten de vorm kunnen aannemen van een financiële bijdrage. Er wordt nog bepaald dat dit heel uitdrukkelijk in de vergunning moet bepaald word met het oog op het aftoetsen van de proportionaliteit.

[Paragraaf 4](#) voegt toe dat de lasten zich in de nabijheid moeten bevinden van de projecten die ze doen ontstaan. Met het begrip van 'nabijheid' kiest de decreetgever bewust voor een begrip met enige interpretatiemogelijkheid, net om enige flexibele invulling mogelijk te laten zoals in het Algemeen Deel vermeld in bv een stedelijke context, uiteraard steeds met eerbiediging van de proportionaliteit.

Hierbij wordt ook de mogelijkheid gegeven aan gemeenten om bedragen van lasten van meerdere vergunningen te groeperen. Deze bepaling is ook geïnspireerd op de regeling bij het Brussels Hoofdstedelijk gewest waar gemeenten bedragen van kleine lasten groeperen om deze aan te wenden in bepaalde projecten met het oog op het algemeen belang.

Uit de verdere ontwikkelingen van het ontwerpdecreet is bij het zoeken naar een evenwicht tussen de uitgaven- en inkomstzijde van het gewenst (ruimtelijk) beleid de redenering opgebouwd 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. Vanuit deze filosofie is volgend toepassingsgebied opgebouwd.

Dit artikel voorziet een aanpassing van artikel 75, §1 van de VCRO. Er wordt een paragraaf toegevoegd dat naast de algemene mogelijkheid van de vergunningverlenende overheid om lasten op te leggen, deze overheid verplicht of in staat gesteld wordt om in een aantal specifieke gevallen de last op te leggen bij de vergunning. In de eerste categorie wordt de

verplichting opgelegd doch de vorm vrijgelaten. De tweede categorie betreft de mogelijkheid in de vorm van een financiële bijdrage.

De eerste categorie omvat de verkavelingsvergunningen en de groepswoningbouwprojecten in woonuitbreidingsgebieden. Daar wordt de last verplicht opgelegd, tenzij voor sociale huisvestingsmaatschappijen, doch de vorm vrijgelaten. Bij verkavelingsvergunningen bestaat er een traditie om lasten op te leggen. Deze worden ook geëxpliciteerd in de regelgeving. Het opzet is net om daar te bekomen dat er nog bewuster en creatiever wordt omgegaan met de lasten.

De tweede categorie omvat vergunningen die worden verleend op basis van een aantal afwijkingsmogelijkheden die voorzien zijn in Titel 4. Vergunningenbeleid, hoofdstuk 4. Afwijking van stedenbouwkundige voorschriften van de VCRO:

- De afwerkingsregel (art. 4.4.3. VCRO)
- De basisrechten voor zonevreemde constructies (art. 4.4.10-4.4.20 VCRO)
- De zonevreemde functiewijzigingen (art. 4.4.23 VCRO)

In dit toepassingsgebied is gekozen voor precies deze afwijkingsmogelijkheden die ofwel het ruimtelijk rendement net niet stimuleren, doch integendeel bijna altijd tegenwerken (art. 4.4.3 VCRO), ofwel de ontwikkeling van zonevreemde activiteiten stimuleren (art. 4.4.10-4.4.20 VCRO en 4.4.23 VCRO). Deze keuze houdt niet in dat in andere gevallen niet kan gekozen worden voor het opleggen van een last.

Door de toevoeging van de beoordeling ruimtelijk rendement in de goede ruimtelijke ordening in de Codextrein, wordt deze afweging sowieso steeds meegenomen bij het al of niet verlenen van vergunningen, bij het opleggen van voorwaarden. Ook in die gevallen kan er gekozen worden om lasten op te leggen maar dan facultatief en met de keuze van vorm (financieel, in natura).

Om de berekening van de financiële lasten transparanter te maken zowel voor lokale overheden als burgers, kunnen deze overheden hiervoor verordeningen opmaken (supra wijzigingen VCRO). Dit gebeurt ook reeds in de praktijk. De proportionaliteit is het kernprincipe hierbij.

Paragraaf 5 handelt over de nabijheid de last ten aanzien van het project (cfr. algemeen deel van deze memorie). Dit houdt rechtstreeks verband met de vereiste van proportionaliteit en komt voort uit de redenering dat de last zijn oorsprong moet vinden in het voordeel dat de begunstigde uit de vergunning haalt, en in de bijkomende taken die de overheid voor de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen.

Als lasten in natura worden opgelegd, worden gemeenten soms geconfronteerd met de moeilijkheid om deze te situeren in de dichte nabijheid van het project, vooral in een stedelijke context. In een context van buitengebied kan de last in natura gemakkelijker op de site zelf terug gevonden worden, daarbij is heel duidelijk dat de uitvoering van de last vergunbaar moet zijn als deze vergunningsplichtig is. Zo is het evident dat bij een zonevreemde activiteit geen constructies of verhardingen kunnen opgelegd worden, integendeel daar zal voor de last gekeken worden naar de goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit van de site conform de beleidsdoelstellingen, op de eerste plaats ruimtelijk rendement. En zullen de lasten eerder naar ontharding en sloop gaan wat de open ruimte ten goede komt. Uiteraard wordt hierbij gewaakt over zone-eigen functies die in deze bestemming principieel thuishoren.

Bij de bepaling van de last dient steeds rekening gehouden te worden met de verschuldigde planbaten in de zin van artikel 2.6.4, §2 en §3 VCRO.

Tenslotte wordt ook de mogelijkheid gegeven aan gemeenten om bedragen van lasten van meerdere vergunningen te groeperen. Deze bepaling is ook geïnspireerd op de regeling bij het Brussels Hoofdstedelijk gewest waar gemeenten bedragen van kleine lasten groeperen om deze aan te wenden in bepaalde projecten met het oog op het algemeen belang.

**Art. 178.** Het opleggen van een financiële waarborg wordt bij elke vergunning waarin een last in natura wordt opgelegd, verplicht. Hiervoor is gekeken naar de recente regeling bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest<sup>44</sup> omtrent lasten. Ook de modaliteiten van de financiële waarborg worden verder verfijnd en geëxpliciteerd: een sociale correctie op de verplichting, de dekking van de volledig geraamde kostprijs, het vrijmaken van de waarborg, bij uitvoering van diverse lasten één waarborg, overdracht van de vergunning.

Belangrijk is dat de decreetgever wil doen inzetten op het voortraject van de vergunning door de financiële waarborg verplicht op te leggen bij lasten (in natura). Het gevolg is dat de aanvrager met de vergunningverlener niet alleen het project an zich bespreekt maar ook hoe 'gecompenseerd' kan worden. De waarborg staat immers voor de grootte van de last. Voor de aanvrager-ontwikkelaar is het van belang dit op voorhand te kunnen inschatten. Het voordeel voor de overheid is dat de afdwingbaarheid van de uitvoering van de last wordt verhoogd. Het weze duidelijk dat de vergunning (en de last) zich op niveau van de ontwikkeling situeren en niet op niveau van een bestemmingswijziging door een plan. Uiteraard speelt een heffing betaald in het kader van een bestemmingswijziging mee. Deze wordt meegenomen in het ontwikkelings-voortraject en is daarom inherent aan de vertaling van de compensatie in de last.

**Art. 179.** De afdwingbaarheid van de lasten wordt met deze bepaling nog eens versterkt door het verval de vergunning te koppelen aan de uitvoering van de lasten.

- a) binnen vijf jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen
- b) binnen tien jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning om te verkavelen zonder wegeaanleg
- c) binnen vijftien jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning om te verkavelen met wegeaanleg.

Hiermee is de uitvoeringstermijn voor de lasten gekoppeld aan de termijnen van verval in het Omgevingsvergunningendecreet.

## **TITEL VIII. Slotbepalingen**

### **Hoofdstuk 1. Evaluatie**

**Art. 180.** Dit artikel voorziet in de eerste paragraaf een klassieke evaluatiebepaling met opdracht voor de Vlaamse Regering en rapportage aan het Vlaams Parlement. Gelet op het feit dat het Instrumentendecreet wel wat innovatieve instrumenten invoert, zoals de convenant- contractbenadering, de regionale projecten met verhandelbare

---

<sup>44</sup> Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de stedenbouwkundige lasten die opgelegd worden bij de uitreiking van stedenbouwkundige vergunningen, 12 september 2013,

ontwikkelingsrechten, de billijke schadevergoeding is er des te meer behoefte aan evaluatie. De decreetgever heeft er bewust voor gekozen om niet met leertrajecten of experimenteerwetgeving te werken, maar deze instrumenten onmiddellijk in werking te laten treden.

In het tweede lid wordt bij de evaluatie een bijzondere focus gevraagd voor titel 4, convenant-contractbenadering, en titel 5, de regionale projecten met verhandelbare ontwikkelingsrechten.

## **Hoofdstuk 2. Opdracht tot codificatie**

**Art. 181.** De Vlaamse Regering wordt belast met de opmaak van een Vlaamse instrumentencodex, waarin de bepalingen van voorliggend decreet (harmoniserende bepalingen, innoverende bepalingen en wijzigingsbepalingen) met andere, bestaande bepalingen, die betrekking hebben realisatiegericht instrumentarium. Het artikel bepaalt welke regelgeving in die codex moet worden opgenomen aan de hand van de lijst van decreten.

In het kader van deze codificatie-opdracht kunnen bepaalde technische afstemmingen gebeuren:

1° het anders inrichten van de bepalingen, inzonderheid het opnieuw ordenen en het veranderen van de nummeringen

2° de verwijzingen in de bepalingen op overeenkomstige wijze hernummeren

3° het "herschrijven" van de bepalingen met het oog op onderlinge overeenstemming, eenheid van terminologie en actualisering

4° de verwijzingen naar de gecodificeerde bepalingen aanpassen in de regelgeving die buiten de codex is gebleven.

Het spreekt voor zich dat de codificatie geen inhoudelijke wijzigingen kan aanbrengen; er wordt niet geraakt aan de beginselen die zijn neergelegd in de te codificeren regelgeving.

## **Hoofdstuk 3. Overgangsbepalingen**

**Art. 182. - 184.** Volgens de algemene regel heeft de wet onmiddellijk werking in de tijd (zie artikel 2 burgerlijk wetboek en artikel 3 gerechtelijk wetboek). Deze regel moet evenwel getemperd worden voor de bestaande gebruiksbeperkingen en de lopende procedures m.b.t. compenserende vergoedingen en koopplichten, zowel de administratieve als de gerechtelijke. Voor deze procedures kan het niet de bedoeling zijn dat zij door de onmiddellijke werking van het decreet gevat worden. Een en ander zou de rechtszekerheid niet ten goede komen. Daarom voorziet dit artikel in een uitdrukkelijke overgangsbepaling. Zowel voor de lopende administratieve als gerechtelijke procedures blijven de regels van toepassing voor de afhandeling van die procedures. Deze regeling is in ruimtelijke mate gebaseerd op de overgangsregeling van artikel 124 van het decreet van 24 februari 2017 betreffende de onteigening voor het algemeen nut.

Deze overgangsbepalingen zorgen er dus voor dat

- voor bestaande gebruiksbeperkingen de oude regels van kracht blijven (in het bijzonder de verjaringstermijnen),
- Voor de lopende aanvragen eveneens de oude regels van kracht blijven (in het bijzonder procedurebepalingen) en



- Voor de nieuwe gebruiksbeperkingen de nieuwe regels uit het Instrumentendecreet van kracht zijn (verjaringstermijnen/procedurebepalingen).

**Art. 185.** Teneinde niet te interfereren in lopende planningsprocessen of procedures van incohiering wordt ingeschreven dat de nieuwe regeling rond planbaten slechts van toepassing is op ruimtelijke uitvoeringsplannen die voorlopig worden vastgesteld vanaf de datum van inwerkingtreding van dit decreet en op besluiten van de gemeenteraad tot herziening of opheffing van voorschriften met toepassing van artikel 7.4.4/1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening waarvoor het openbaar onderzoek werd aangekondigd na de datum van inwerkingtreding van dit decreet.

#### **Hoofdstuk 4. Inwerkingtreding**

**Art. 186.** De gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van decreten, namelijk de tiende dag na de bekendmaking ervan (zie artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) wordt gehanteerd voor alle bepalingen van dit decreet behoudens voor artikel 29, §2, eerste lid, 2°.

De mogelijkheid voorzien in dit punt – de koopplicht in geval van het ernstig in het gedrang komen van de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering - zal pas ingeroepen kunnen worden zodra de Vlaamse Regering uitvoering heeft gegeven aan de haar toegekende delegatie om te bepalen wat hieronder verstaan moet worden.

**Art. 187.** Hiermee wordt de inwerkingtreding van de regeling van de regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten in Titel 5 gekoppeld aan de oprichting van de rechtenbank, die noodzakelijk is voor de werking van dit systeem.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw,

Joke SCHAUVLIEGE