



DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:** Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium – definitieve goedkeuring

Hierbij wordt het ontwerp decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium (afgekort: 'instrumentendecreet') na het advies van de Raad van State voorgelegd ter definitieve goedkeuring. Het voorontwerp van decreet werd onder de vorige legislatuur voor de tweede maal principieel goedgekeurd op 20 juli 2018.

## 1. SITUERING

### **A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING**

In de Beleidsnota 2019-2024 voor het Beleidsdomein Omgeving wordt onder

8. "ISE\_Thema overschrijdend instrumentarium omgeving" onder de

SD 1. "Naar een samenhangend\_omgevingsinstrumentarium"

OD 2. "Een coherent instrumentenpakket dat geïntegreerd wordt ingezet" verwezen naar het instrumentendecreet:

*"Een juiste inzet van instrumenten vraagt een zoektocht op maat van elk project of initiatief. Vóór het eind van dit jaar agendeer ik het instrumentendecreet voor definitieve goedkeuring bij de Vlaamse Regering. (...)"*

### **B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN**

Op 12 januari 2018 heeft de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium principieel goedgekeurd en de Vlaamse minister, bevoegd voor Omgeving, Natuur en Landbouw gelast de adviezen in te winnen van de SARO, de Minaraad, de SERV en de SALV.

Op 20 juli 2018 heeft de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet voor de tweede maal principieel goedgekeurd.

De Raad van State bracht advies uit op 30 oktober 2018.

In de als bijlage 2 toegevoegde memorie van toelichting wordt aangegeven hoe met dit advies is omgegaan.

Hieronder worden de in het in bijlage 1 toegevoegd ontwerp van decreet doorgevoerde wijzigingen besproken.

De Raad van State heeft in haar advies van 30 oktober 2018 algemene en bijzondere opmerkingen gemaakt.

## 2. INHOUD

### A. ALGEMENE TOELICHTING

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 stelde een omgevingsbeleid voorop vanuit een gebiedsgerichte en geïntegreerde realisaties in combinatie met een verbeterd 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 aanpak voor het instrumentendecreet wordt omschreven (VR 2016 1305 DOC.0454/1)

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

De focus van het decreet ligt op vereenvoudiging, transparantie, leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid. Essentieel hierbij is de aanbouwfilosofie van het decreet. Nieuwe en/of later ontwikkelde instrumenten moeten een plaats kunnen krijgen in het decreet op een later tijdstip. Op die manier wordt een horizontale (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.

#### *Samenvatting van de inhoud*

Het 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 van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting wordt verruimd (met bestaande, verbeterde en nieuwe instrumenten), maar tegelijk wordt ook een ruimere maar afgewogen inzet van deze instrumenten nagestreefd.

Het ontwerp van decreet omvat volgende onderdelen.

#### a) *Algemeen luik (basisbegrippen, bepalingen over de doelstelling van het decreet en de afgewogen inzet van instrumenten (titel 1)*

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

Deze motiveringsplicht wordt opgenomen in een generieke bepaling en beoogt zo weinig mogelijk extra 'last'. De bepaling wijst elke initiatief nemende overheid, die tot op heden

sowieso reeds onderworpen was aan een motiveringsplicht, op het belang van een afgewogen instrumentenkeuze en de beginselen die bij zo'n afweging moeten meespelen. De motiveringsplicht legt evenmin een bijkomende formele last op, in die zin dat er geen nieuw of extra 'product' wordt opgelegd waarin deze motivering vervat dient te zijn. De motivering dient aanwezig te zijn in elke relevante beslissing ter realisatie van een project of plan.

#### *b) Harmonisering van instrumenten*

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

#### *Geharmoniseerde compenserende vergoedingen (titel 2)*

Het instrumentendecreet herleidt de bestaande compenserende vergoedingen tot een eigenaarsvergoeding (voor kapitaalverlies) en een gebruikersvergoeding (voor inkomstenverlies). Het voorstel tot harmonisering geeft uitvoering aan de betreffende conceptnota VR 2013 DOC1580/1 en regelt de administratieve procedure, het globaal administratief beheer en de afhandeling van geschillen. Belangrijk principe is dat deze harmonisering niet ten koste mag gaan van de eigenheid van de bestaande compenserende vergoedingen.

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

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

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

#### *Geharmoniseerde koopplichten (titel 3)*

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

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

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

c) *Nieuwe instrumenten*

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

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

De implementatie van dit nieuw instrument betekent zowel het onderhandelen tot een (bovenlokaal) convenant en het negotiëren tussen de lokale overheid en de burger met het oog op het activiteitencontract. Het instrumentendecreet voorziet in een uitgebreid voortraject waarin een grondige voorbereiding en afweging vervat zit (inclusief het 'voor wat hoort wat principe') en dat leidt tot een fiat om contractbenadering op lokaal niveau in te zetten. Gemeente(n) doen een gemotiveerd verzoek bij de Vlaamse overheid (dit vergt op zich een grondig haalbaarheidsonderzoek) en dan kunnen de onderhandelingen starten tussen partijen, waarvan de Vlaamse overheid deel uitmaakt.

*Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten (titel 5)*

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

- De krijtlijnen van het systeem worden vastgelegd in het convenant met uitdrukkelijke opsomming van waarop die krijtlijnen minstens betrekking hebben. 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, ...
- De lat voor het afsluiten van een convenant ligt dus dermate hoog dat de kans op een onverantwoorde stap in het onbekende bijzonder klein is. Dit wordt geduid in de memorie van toelichting waar er op gewezen wordt dat het instellen van een regionaal VOR-systeem een zeer grondige voorbereiding en afweging vergt en dat net daarom een convenant vereist is vooraleer het systeem kan uitgerold worden.
- Over het ontwerp van convenant wordt in de betrokken gemeenten ten minste één informatie- en inspraakvergadering georganiseerd. Op die manier is er ook een betrokkenheid van burgers en is de gedragenheid van het systeem op voorhand onderzocht. Daarbij blijft onverminderd gelden dat de Vlaamse overheid als mede-contracterende partij steeds finaal evalueert en beslist of ze het systeem toelaat en uitrolt.

De overdracht van ontwikkelingsrechten gebeurt via een rechtenbank, op te vatten als een Vlaamse instantie. De juridische vorm, 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. DE inwerkingtreding van dit systeem is gekoppeld aan de oprichting van deze rechtenbank.

*Billijke schadevergoeding (titel 6)*

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

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

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

Het ontwerp decreet voorziet in volgende verbeteringen van bestaande instrumenten.

- De afstemming tussen natuurinrichting en landinrichting, met name door de inzet van de instrumenten uit het decreet landinrichting mogelijk te maken ter uitvoering van een natuurinrichtingsproject;
- De vereenvoudiging van erfdienstbaarheden tot openbaar nut, met name door het instrument 'bestemmingsbeperking' uit het bodemdecreet op te heffen;
- Een verbeterd en verruimd kader voor het gebruik van lasten bij omgevingsvergunningen;
- Een verduidelijking en aanpassing van het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil';
- Gewijzigde toepassingsvoorwaarden voor de planschadevergoeding, onder meer met het oog op de administratieve afhandelingprocedure;
- Aangepaste modaliteiten voor de planbatenheffing, met name door een gewijzigde berekeningswijze en een verruiming van de grondslag waardoor niet enkel welbepaalde bestemmingswijzigingen maar ook bij aanpassingen van stedenbouwkundige voorschriften in welbepaalde bestemmingscategorieën planbaten van toepassing is.

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

- Een verbetering en verruiming van het instrument 'recht van voorkeur', dat werd geïntroduceerd in het decreet landinrichting;
- De verbetering van het instrumentarium voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten, met name door een sterkere koppeling met de ruimtelijke

beleidsdoelstellingen en de opname van een decretale basis voor ruimtelijk gedifferentieerde subsidiepercentages.

De codificatieopdracht vervat in het decreet Grond- en Pandenbeleid wordt overgenomen in het instrumentendecreet.

*e) Slotbepalingen (titel 8)*

Het slotgedeelte bevat bepalingen over de evaluatie en codificatie van het instrumentendecreet, alsook de nodige overgangsbepalingen en inwerkingtredingsbepalingen (titel 8).

## **B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN**

De Raad van State heeft in haar advies van 30 oktober 2018 algemene en bijzondere opmerkingen gemaakt.

De algemene opmerkingen hebben betrekking op:

- delegaties en verordenende bevoegdheid,
- de gewestbevoegdheid,
- het gelijkheidsbeginsel,
- de wettigheid van een instrument,
- verwijzingen naar federale regelgeving.

Naar aanleiding van de opmerkingen in verband met te ruime of te onbepaalde delegaties werden de volgende artikels aangepast:

- artikel 9, 9°;
- artikel 22, §2;
- artikel 24, §1;
- artikel 31, 5° lid.

Naar aanleiding van de opmerkingen in verband met de gewestbevoegdheid werden volgende artikels aangepast:

- artikel 11, §1, vierde lid en §2, vierde lid en §3;
- artikel 12;
- artikel 96, §2.

Naar aanleiding van de opmerkingen in verband met het gelijkheidsbeginsel gebeurde een aanpassing aan artikel 16. Hier werd het recht op eigenaarsvergoeding voor alle vergoedingen onmiddellijk opeisbaar gemaakt.

Naar aanleiding van de opmerkingen in verband met de federale wetgeving werden volgende artikels aangepast:

- artikel 12, eerste lid;
- artikel 28, eerste lid.

De bijzondere opmerkingen worden artikelsgewijs besproken in de Artikelsgewijze Toelichting van deze Memorie met telkens de aanduiding dat de Raad van State een opmerking heeft gemaakt over het artikel in kwestie en hoe daarmee omgegaan is. Hetzelfde geldt voor de technische opmerkingen.

### **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

#### **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

Het aldus aangepast ontwerp van decreet heeft geen gewijzigde weerslag op de begroting, het personeelskader en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap of op de lokale besturen dan aangegeven in de nota van de leden van de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring.

#### **B. ESR-TOETS**

Dit is niet van toepassing.

#### **C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID**

Het aldus aangepast ontwerp van decreet heeft geen gewijzigde weerslag op de begroting, het personeelskader en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap dan aangegeven in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring.

#### **D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN**

Het aldus aangepast ontwerp van decreet heeft geen gewijzigde weerslag op de lokale besturen dan aangegeven in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring.

### **4. VERDER TRAJECT**

Na de definitieve goedkeuring van het ontwerp van decreet wordt het ingediend in het Vlaams Parlement ter goedkeuring. Voor de operationalisering van dit decreet zal er ook een Besluit van de Vlaamse Regering worden opgemaakt en ingediend.

## 5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar goedkeuring te hechten aan het bijgaand ontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium en de bijbehorende memorie van toelichting;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

### Bijlagen

1. Definitief goed te keuren ontwerp van decreet
2. Memorie van toelichting bij het bijgaande ontwerp van decreet
3. Advies van de Raad van State van 30 oktober 2018