Vlaams Parlement

stuk **1263** (2011-2012) – Nr. 1
ingediend op 26 september 2011 (2011-2012)

Ontwerp van decreet

tot wijziging van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten

verzendcode: ECO

INHOUD

Memorie van toelichting 3
Voorontwerp van decreet 7
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen 11
Advies van de Raad van State 25
Ontwerp van decreet 33

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemene toelichting

Het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten (hierna het Brownfieldconvenantendecreet) is op 19 juni 2007 in werking getreden.

Op basis van de in het decreet voorziene visienota en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen, wordt dit decreet opnieuw aangepast en worden de nodige aanpassingen gedaan en overbodige artikels opgeheven.

De periode waarbinnen brownfieldconvenanten kunnen worden gesloten werd door het decreet van 18 maart 2011 verlengd tot 31 december 2011.

Met deze decreetwijzigingen wordt de beperking in tijd opgeheven. Daarnaast wordt de rol van de Brownfieldcel en de onderhandelaars in het kader van de brownfieldconvenanten decretaal verankerd.

2. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1

Deze bepaling behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Dit artikel schrapt artikel 5 van het brownfieldconvenantendecreet. Artikel 5 bepaalt de periode waarbinnen een brownfieldconvenant kan worden afgesloten. Het Brownfieldconvenantendecreet was immers opgevat als een experimenteel decreet en daarom werd ook een eindtermijn voorzien waarbinnen de brownfieldconvenanten worden afgesloten. Deze termijn werd tweemaal voor één jaar verlengd. Bij de laatste decreetwijziging van 18 maart 2011 werd de periode verlengd tot 31 december 2011.

Met de schrapping van dit artikel wordt deze periode niet meer beperkt in de tijd en krijgt het een permanent karakter.

Artikel 3

De invoering van een stopprocedure houdt in dat voor projecten, die ontvankelijk en gegrond zijn verklaard, maar waarvoor na een redelijke termijn geen perspectief bestaat op het kunnen afsluiten van een brownfieldconvenant, de Vlaamse Regering op gemotiveerd advies van de Brownfieldcel, kan beslissen de onderhandelingen definitief stop te zetten.

Met het vastleggen van minimaal één oproep per jaar wenst men meer zekerheid te bieden aan projectontwikkelaars. Op basis van de ervaring uit de twee eerste oproepen bleek dat het ‘call’-systeem appellerend werkte. Maar door de onvoorspelbaarheid van de calls, werden soms ook niet mature dossiers en projecten ingediend. Om aan dit probleem te verhelpen suggereert de visienota ook het volgende: “Een vaste jaarlijkse oproep, waarbij de oproepdata voldoende lang op voorhand vastliggen lijkt het meest aangewezen. Hierdoor hebben ontwikkelaars een voldoende lange voorbereidingsperiode, waardoor de aangevraagde projecten duidelijker gedefinieerd zullen zijn op het moment dat de Brownfieldcel een advies moet uitbrengen met betrekking tot hun ontvankelijkheid en gegrondheid.”.

Artikel 4

Deze tekstwijziging moet interpretatieproblemen uitsluiten. Deze wijziging verduidelijkt dat bij het Agentschap Ondernemen enkel aanvragen van brownfieldconvenanten mogelijk zijn en geen bouw- of milieuvergunningen kunnen aangevraagd worden.

Artikel 5

Er wordt een nieuw artikel 12/1 ingevoegd dat de rol van de Brownfieldcel en van de onderhandelaars decretaal bevestigt.

Of zoals in het besluit van de visienota weergegeven: "Om de aanpak van Brownfields via Brownfieldconvenanten blijvend te faciliteren, zal de werking van de Brownfieldcel gecontinueerd worden. Vanuit haar multidisciplinaire rol, kan de Brownfieldcel een bijdrage leveren tot een geïntegreerde aanpak van de verschillende projecten vanuit de Vlaamse overheid. De Brownfieldcel, de onderhandelaars en de verschillende administraties proberen immers steeds binnen een vaststaand processchema, maar toch op een flexibele manier tot oplossingen te komen. Vooral deze unieke procesmatige aanpak moet gehandhaafd blijven. Daarnaast is ook de bundeling van de kennisopbouw omtrent de Brownfields een belangrijk aandachtspunt. Hierbij blijft het Agentschap Ondernemen een belangrijke rol spelen als facilitator van de werking.".

Brownfieldcel en onderhandelaars

De rol van deze partijen is op heden vastgelegd door een beslissing van de Vlaamse Regering, gezien het tijdelijke karakter van het Brownfieldconvenantendecreet. Door het decreet permanent te maken is het logisch dat in het kader van de continuïteit van de uitvoering en ondersteuning, er voorzien wordt in een decretale inbedding van de hoofdrolspelers in het decreet: de Brownfieldcel en de onderhandelaars.

§1. Dit artikel legt de opdrachten en bevoegdheden van de Brownfieldcel vast. Deze zijn conform hetgeen reeds werd bepaald door de beslissing van de Vlaamse Regering van vrijdag 21 maart 2008 met betrekking tot de implementatie van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten.

§2. De samenstelling van de Brownfieldcel zal bepaald worden door de Vlaamse Regering.

§3. Het werken met onderhandelaars werd om praktische redenen ingevoerd om de betrokken brownfields van nabij op te volgen. Uit de meta-evaluatie bleek dat deze manier van werken werd geapprecieerd door de betrokken projectindieners en administraties. Ervaring in de aangehaalde domeinen en met de Vlaamse administraties bleek een groot voordeel voor de onderhandelaars. Deze werkwijze leunt ook aan bij de resultaten van de commissie-Berx en de commissie-Sauwens.

Artikel 6

Het protocol waarover sprake in paragraaf 2 van dit artikel werd nooit afgesloten. Deze bepaling is overbodig geworden. Tussen de PMV en de OVAM zijn inmiddels wel reeds afspraken gemaakt met betrekking tot ieders rol in het kader van de ontwikkeling van 'blackfields' onder het protocol 'Saninvest'.

Het schrappen van dit artikel verhindert de PMV in geen geval om opportuniteiten binnen de ontwikkeling van brownfields te benutten of afspraken te maken met actoren of regisseurs in het kader van de ontwikkeling van bepaalde brownfields.

Artikel 7

Hoofdstuk VI is zonder voorwerp geworden.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsontwikkeling

Kris PEETERS

VOORONTWERP VAN DECREET

Vlaamse Regering

Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Artikel 5 van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten, gewijzigd bij het decreet van 18 maart 2011, wordt opgeheven.

Art. 3. Aan paragraaf 3 van artikel 8 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 18 maart 2011, wordt een vierde en vijfde lid toegevoegd die luiden als volgt :

“Voor ontvankelijk en gegrond verklaarde projectaanvragen, waar na een redelijke termijn blijkt dat geen perspectief bestaat op het kunnen afsluiten van een Brownfieldconvenant, kan de Vlaamse Regering, op gemotiveerd advies van de Brownfieldcel, beslissen de onderhandelingen stop te zetten.”

“De Vlaamse Regering engageert zich tot minimaal één oproep per jaar. Bijkomende oproepen zijn steeds mogelijk.”

Art. 4. In het eerste lid van artikel 12 van hetzelfde decreet worden de woorden “de aanvragen voor en” opgeheven.

Art. 5. In hetzelfde decreet wordt een artikel 12/1 ingevoegd dat luidt als volgt:

“Artikel 12/1 “Brownfieldcel en onderhandelaars”

§ 1 De Vlaamse Regering richt een Brownfieldcel op met de volgende opdrachten en bevoegdheden :

1° Het voorbereiden van adviezen over de aanvraagdossiers,

2° Het voeren van onderhandelingen omtrent de voorbereiding van de totstandkoming van Brownfieldconvenanten,

3° Het periodiek evalueren van het instrument Brownfieldconvenant,

§ 2 De Vlaamse Regering bepaalt de samenstelling van de Brownfieldcel.

De Vlaamse Regering duidt, onder de leden van de Brownfieldcel, een voorzitter en een secretaris aan.

§ 3 De Brownfieldcel kan het voeren van de onderhandelingen omtrent de voorbereiding van de totstandkoming van Brownfieldconvenanten delegeren aan onderhandelaars. Deze onderhandelaars worden door de Vlaamse Regering aangeduid onder de leden van de Brownfieldcel.

Art. 6. Artikel 21 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Art. 7 Hoofdstuk VI van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Brussel, ... (datum).

De Minister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsontwikkeling

Kris PEETERS

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

Advies

Voorontwerp van Decreet tot wijziging van het Decreet van 30 maart 2007 betreffende Brownfieldconvenanten

Brussel, SERV, 15 juni 2011

Brussel, Minaraad, 16 juni 2011

SERV_ADV_20110615_wijziging_brownfielddecreet

Sociaal-Economische raad van Vlaanderen

Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@serv.be •www.serv.be

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet tot wijziging van decreet Brownfield
Adviesvrager: Kris Peeters, Minister-president
Ontvangst adviesvraag: 4 mei 2011
Adviestermijn: 30 werkdagen
Goedkeuring dagelijks bestuur SERV : 15 juni 2011
Bekrachtiging SERV-raad : 6 juli 2011
Bekrachtiging Minaraad: 5 juli 2011

Aan de heer Kris Peeters
Minister-president van de Vlaamse regering
en Vlaams minister van Economie, Buitenlands
Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid
Martelaarsplein 19

B-1000 Brussel

Contactpersoon
Alfons Roebben
aroebben@serv.be
Wim Knaepen
wknaepen@serv.be
Francis Noyen
francis.noyen@minaraad.be

ons kenmerk
SERV_BR_20110615_Wijziging_Brownfielddecreet/WK

Brussel
15 juni 2011

Voorontwerp van Decreet tot wijziging van het Decreet van 30 maart 2007 betreffende Brownfieldconvenanten

Mijnheer de Minister-president,

Op 4 mei 2011 heeft u de SERV en Minaraad om advies gevraagd over het Voorontwerp van Decreet tot wijziging van het Decreet van 30 maart 2007 betreffende Brownfieldconvenanten. Hierbij vindt u het advies van de raden onder voorbehoud van bekrachtiging door de SERV op 6 juli 2011 en de Minaraad op 5 juli 2011.

De raden achten een structurele continuering van het brownfieldbeleid positief maar zijn van oordeel dat het voorontwerp van decreet te beperkt is uitgewerkt in verhouding met de visienota.

Brownfieldbeleid moet volgens de raden ook geflankeerd worden door een krachtig preventief beleid zodat de brownfieldproblematiek op lange termijn een uitdovend karakter krijgt. Daartoe hoort onder meer de uitbouw van een efficiënt detectie- en inventarisatiesysteem van brownfields. Optimale afstemming met andere verschillende databanken is daarbij aangewezen. Een inventaris ‘brownfields’ moet een graduele verdeling van terreinen op basis van verontreinigingsgraad toelaten. Een dergelijke indeling van terreinen die de gradatie van pollutie weerspiegelt, vormt één van de basiselementen van een gedifferentieerd ondersteuningsbeleid, naast de geografische ligging van de site en de sociaaleconomische context (ondermeer de functie/bestemming).

De raden dringen daarom aan op een evaluatie van de financiële aspecten van het brownfieldbeleid. Deze evaluatie moet het hefboomeffect en de doelmatigheid van de bestaande stimuli nagaan en mogelijke alternatieve en aanvullende stimuli onderzoeken in functie van hun efficiëntie en effectiviteit;

Hoogachtend

Caroline Copers
Voorzitter SERV

Marc Van Den Bosch
voorzitter Minaraad

Inhoud

Advies **17**

1. Inleiding **17**

2. Evaluatie van de visienota **18**

2.1. Algemeen 18

2.2. Structurele continuering van brownfieldbeleid is positief… 18

2.3. …maar efficiënt preventief beleid is een noodzaak 19

2.4. Inventarisatie als instrument voor brownfielddetectie en -ontwikkeling 19

2.5. Gedifferentieerd ondersteuningsbeleid op basis van verontreinigingsgraad en socio-economisch profiel 20

2.6. Nood aan evaluatie financiële stimuli 21

2.7. Duidelijke omschrijving rol gemeenten 22

2.8. Brownfield en procesnota Ruimtelijke Economie zijn complementair 22

3. Het voorontwerp van Decreet **23**

3.1. Beperkte uitwerking ten aanzien van visienota 23

3.2. Bemerkingen bij het Voorontwerp van wijzigingsdecreet 23

Advies

1. Inleiding

De SERV en de Minaraad werden op 4 mei 2011 door dhr. Kris Peeters, Minister-president van de Vlaamse regering om advies gevraagd over een Voorontwerp van Decreet tot wijziging van het Decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten.

Het decreet van 30 maart 2007 (BS 19 juni 2007) betreffende de Brownfieldconvenanten ("Brownfielddecreet") heeft o.a. tot doel investeerders en projectontwikkelaars aan te zetten tot de herontwikkeling van braakliggende of onderbenutte terreinen (z.g.'Brownfields').

Het voorliggend Voorontwerp van Decreet tot wijziging van het Decreet van 30 maart 2007 bevat de volgende decretale wijzigingen:

a) Omzetting van een tijdelijk naar permanent decreet van onbepaalde duur;

b) Invoering van een 'stopprocedure' voor projecten die na een redelijke termijn na de opstart geen perspectief meer bieden op een succesvolle afronding;

c) Een vernieuwd oproepsysteem;

d) Decretale verankering van de rol van de 'Brownfieldcel' en de rol van de 'onderhandelaars';

e) Schrappen van de mogelijke rol van PMV en opzetten van een samenwerking tussen OVAM en PMV (genoemd Saninvest, via af te sluiten protocol);

f) Schrappen van Hoofdstuk VI, art.23 en art.24, m.b.t. respectievelijk de decretale verplichting tot opstellen van een visienota en uitvoeren van een meta-evaluatie.

Het voorontwerp van decreet gaat vergezeld van een visienota "Brownfieldbeleid".

Aangezien de visienota het uitgangspunt vormt voor het vernieuwd brownfieldbeleid en de vertaling ervan in het wijzigingsdecreet, formuleren de raden vooreerst hun bedenkingen bij de visienota om vervolgens stil te staan bij de voorgestelde wijzigingen opgenomen in het voorontwerp van decreet.

2. Evaluatie van de visienota

2.1. Algemeen

In het SERV-advies van 14 oktober 2010 werd de nood aan een grondige evaluatie en visieontwikkeling als volgt geformuleerd: "*Een grondige evaluatie en visieontwikkeling voor het brownfieldbeleid blijft volgens de SERV nodig, niet alleen van het juridisch kader (het decreet) maar ook van het bredere brownfieldbeleid en van het preventief beleid om veroudering en uiteindelijk leegstand van bedrijventerreinen te vermijden."*

In zijn advies van 28 oktober 2010 "Briefadvies over de evaluatie van de processen bij de totstandkoming van de eerste brownfieldconvenanten" stelt de Minaraad het als volgt: *"De Minaraad noteert dat, gezien de beperkte scoop van de voorliggende evaluatie, dit slechts een eerste stap is naar een volledige en uitgebreide evaluatie van het instrument en de toepassing ervan."*

Ondertussen hebben de raden de visienota ontvangen.

Hieronder wensen de raden alvast een aantal aanbevelingen te formuleren met het oog op een meer doelmatige toepassing van het betrokken decreet. Beide hierboven vermelde documenten worden daarvoor als basis gebruikt.

Algemeen beschouwd stellen de raden zich de vraag in hoeverre alle elementen die in de visienota worden besproken verder bouwen op gegevens komende uit de evaluatie.

De Minaraad en de SERV zijn van mening dat het huidige decreet bewezen heeft dat het een goede basis vormt voor de ontwikkeling van matig vervuilde sites (al zijn verdere verbeteringen mogelijk en nodig). Voor sterk vervuilde en zeer sterk vervuilde sites moet gekozen worden via welke aanpak de sanering en ontwikkeling gebeurt, nl de publieke weg (ambtshalve sanering, in de toekomst saninvest?) of de private weg (het convenantenspoor, al dan niet aangepast). Daarbij moet in rekening genomen worden dat het huidige instrumentarium in de convenantenaanpak niet volstaat om de rendabiliteit te garanderen voor zwaarder vervuilde sites. In de praktijk leidt dit ertoe dat deze projecten niet worden opgenomen door private projectontwikkelaars. Een belangrijke conclusie is dan ook dat het huidige brownfieldbeleid nog te weinig ruimte laat om te differentiëren in de projecten, terwijl de mate waarin een terrein vervuild is bepalend is voor de economische rendabiliteit van een brownfieldtraject. Het lijkt dan ook zinvol om in het beleid te zorgen voor meer differentiatie in de wijze van en in de maatregelen voor de stimulering van types brownfieldprojecten.

2.2. Structurele continuering van brownfieldbeleid is positief…

De raden gaan akkoord met de Vlaamse regering waar geconcludeerd wordt dat het instrument 'brownfieldconvenant' zijn effect niet gemist heeft en onderschrijft, zoals eerder vermeld, daarom ook de visie dat dit experimentele en tijdelijk decreet getransformeerd wordt in een permanent decreet van onbepaalde duur.

2.3. …maar efficiënt preventief beleid is een noodzaak

De raden zijn echter van mening dat wanneer een verlenging voor onbepaalde duur wordt doorgevoerd er parallel een preventief beleid moet doorgevoerd worden. Het is niet voldoende om enkel de werking van de 'Brownfieldcel' te bestendigen. Het is tegelijkertijd noodzakelijk dat er een krachtig 'preventief beleid' gevoerd wordt dat ertoe leidt dat de brownfield/blackfield-problematiek op lange termijn een uitdovend karakter krijgt. Er moet vermeden worden dat de overheid betreffende brownfieldontwikkeling dweilt met de kraan open.

In dit kader wordt tevens verwezen naar het SERV-advies dd. 13 april 2011 over de Procesnota Ruimtelijke Economie, waar onder punt 3.2.3.*" Doorvertalen van de monitoringsinspanningen naar beleidsinitiatieven"* het volgende vermeld staat: "*De raad heeft in hoofdstuk 2 gepleit voor een stroomlijning van instrumenten en regelgeving uit de economische beleidssfeer en de ruimtelijke ordening. In dat opzicht pleit de raad ervoor om de toekomstige visienota brownfieldontwikkeling maximaal af te stemmen op de procesnota ruimtelijke economie, zonder van het principe af te wijken dat recyclage van terreinen en 'brownfields' voorrang moet krijgen op aansnijden van 'greenfields', uiteraard binnen de basisdoelstelling om op subregionaal niveau te voorzien in voldoende bedrijventerreinen.*"

Ook de Minaraad beklemtoont de noodzaak aan een preventief beleid in zijn advies van 28 oktober 2010 (advies evaluatie proces brownfieldconvenanten) als volgt: *"De Minaraad dringt ook aan op een preventief beleid zodat veroudering van bedrijventerreinen voorkomen wordt. Dat omvat o.a. de permanente opvolging van bestaande bedrijventerreinen en de uittekening van een beleid om de veroudering en uiteindelijk de leegstand van bedrijventerreinen te vermijden."*

2.4. Inventarisatie als instrument voor brownfielddetectie en -ontwikkeling

Vooraleer een preventief beleid op te starten stellen de raden voor om een voorafgaandelijke evaluatie met alle betrokken actoren, (inclusief gemeentebesturen en intercommunales) uit te voeren. Deze laatsten kunnen nauwer betrokken worden, niet in het minst bij het opstellen van een inventaris brownfields. De gegevens verkregen uit deze evaluatie en inventarisatie dienen als leidraad om een aangepast flankerend beleid te ontwikkelen.

In relatie met het bovenstaande pleiten de raden ervoor om tot een beter detectiesysteem van brownfields te komen. Om deze intentie te realiseren stellen de raden voor om het Agentschap Ondernemen, afdeling Ruimtelijke Economie te betrekken bij de opmaak van een inventaris van Brownfields. Daarbij dient een optimale afstemming te worden nagestreefd met verschillende andere databanken zoals o.a. de databank van 'beschikbare bedrijventerreinen', de databank van 'verontreinigde gronden' en het 'Grondeninformatieregister' om zodoende een effectief en efficiënt instrumentarium te ontwikkelen dat het potentieel brownfieldontwikkeling in al zijn aspecten in kaart brengt. Indien nodig kan - omwille van redenen zoals menskracht voor dossierbehandeling of toewijzing financiële stimuli, deze inventaris gebruikt worden voor prioritisering van te saneren terreinen.

Via de opmaak van een inventaris brownfields kan de overheid bepalen welke hoeveelheid gronden gesaneerd moet worden. Op basis van de tot nu toe opgedane ervaringen (vooral dan het huidige tempo van brownfieldontwikkeling) kan geschat worden hoeveel jaar het zal duren om het potentieel aan brownfields te saneren, gegeven het bestaande beleidskader. Vervolgens moet de cruciale politieke keuze gemaakt worden binnen hoeveel jaar men de voorraad te saneren gronden herontwikkeld wil zien. In functie daarvan kan de overheid bepalen of het huidige tempo van saneringen bijgestuurd moet worden.

Bij het beantwoorden van voorgaande vraag moet men goed voor ogen houden dat een trager ontwikkelingstempo voor gevolg kan hebben dat meer greenfields aangesproken worden. Ook de omvang van de negatieve impact van braakliggende brownfields op de omgeving moet verrekend worden.

2.5. Gedifferentieerd ondersteuningsbeleid op basis van verontreinigingsgraad en socio-economisch profiel

Op basis van de informatie uit de 'inventaris brownfields' zou een graduele verdeling van terreinen op basis van verontreinigingsgraad opgesteld kunnen worden. Een dergelijke indeling van terreinen die de gradatie van pollutie weerspiegelt, vormt één van de basiselementen van een gedifferentieerd ondersteuningsbeleid. Overige relevante parameters die de raden voorstellen in een gedifferentieerd ondersteuningsbeleid zijn: de geografische ligging van de site en de sociaaleconomische context (ondermeer functie/bestemming).

De raden pleiten voor een gedifferentieerd ondersteuningsbeleid in coherentie met de verontreinigingsgraad. Essentieel hierin is, naast de koppeling van financiële stimuli aan de verontreinigingsgraad, de afweging van maatschappelijke baten die moeten meegenomen worden om het ondersteuningspakket te bepalen. Volgens de raden is de stelregel dat er net zoveel ondersteuning moet gegeven worden als nodig om een project gerealiseerd te krijgen. En om de omvang van de ondersteuning te bepalen moet ruimer gekeken worden dan alleen de verontreinigingsgraad van een terrein. Een dergelijk gedifferentieerd ondersteuningsbeleid vergt wel een visie op de vraag welke projecten worden aangepakt via marktwerking en welke via overheidsinitiatief (zie hiervoor)

Op deze wijze is het volgens de raden mogelijk om de financiële middelen op een maatschappelijk verantwoorde wijze te verdelen, indien naast verontreiniging ook het sociaaleconomisch potentieel van een brownfield mee in de beoordeling wordt gebracht.

De raden stellen, zoals eerder vermeld, voor om een gedifferentieerd ondersteuningsbeleid te baseren o.m. op de parameters: verontreinigingsgraad, functie/bestemming (socio-economische context) van terreinen na de sanering (industriegebied – winkels – wonen).

De raden zijn van oordeel dat het aan relevante data (inventaris van terreinen met respectievelijke verontreinigingsgraad, benodigd budget om te saneren) ontbreekt om een duidelijke keuze te maken in het te voeren saneringsbeleid, ongeacht de keuze van aanpak (via marktwerking of via overheidsinitiatief). De raden vragen om ten laatste tegen het einde van de huidige legislatuur een efficiënt brownfieldbeleid te ontwikkelen. Het beleid beoogt alle brownfieldterreinen te saneren binnen een vooropgestelde termijn en hiervoor voldoende en aangepaste middelen te voorzien.

2.6. Nood aan evaluatie financiële stimuli

De raden stellen vast dat de (meta)evaluatie niet duidelijk is, noch over de aanwending van financiële stimuli in de strijd tegen de brownfields, noch over hun efficiëntie en doelmatigheid . De raden wijzen erop dat het gebruik van financiële instrumenten slechts summier aan bod komt in de (Meta) evaluatie (SWOT analyse pag.5), waardoor de evaluatie in dat opzicht geen verheldering biedt. Waar een evaluatie van de eerste projecten belangrijke informatie had kunnen opleveren, is ze juist in gebreke gebleven.

De raden dringen daarom aan op een evaluatie van de financiële aspecten van het brownfieldbeleid. Deze evaluatie moet het hefboomeffect en de doelmatigheid van de bestaande stimuli nagaan en mogelijke alternatieve en aanvullende stimuli onderzoeken in functie van hun efficiëntie en effectiviteit. In verband met dit laatste wordt verwezen naar het SERV-advies van 14 oktober 2010.

Tevens stellen de raden vast dat er decretaal voorziene financiële mogelijkheden bestaan die momenteel niet benut worden. Zo werd aan het Decreet betreffende het economisch ondersteuningsbeleid van 31 januari 2003 (B.S. 25 maart 2003) meer bepaald aan hoofdstuk VII, art. 28 – 30 nog geen uitvoering gegeven. Dit geldt evenzeer voor artikel 15 (cofinanciering) van het Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en bodembescherming.

Daarnaast stellen de raden zich de vraag of de financiële middelen bestemd voor ambtshalve sanering toereikend zijn voor de opstart van bijkomende geplande projecten. Deze vraag wordt mede ingegeven door de vaststelling dat ook veel KMO's die zich in de situatie van 'onschuldig gebruik – onschuldig eigenaar' bevinden en die verplicht zijn om te saneren, ook aangewezen zijn op deze middelen.

In het SERV-advies over de Procesnota Ruimtelijke Economie (3.3.5 - Ondersteuning van de financiële haalbaarheid van bedrijventerreinen(her)ontwikkelingen) vermeldt het advies: "De raad waarschuwt in dit kader ervoor dat de financiële ondersteuning van de bedrijventerrein(her)ontwikkelingen, zoals geëxpliciteerd in dit luik van de procesnota, niet mag vereenzelvigd worden of verengd worden tot de brownfields. Volgens de raad zijn er nog andere criteria dan de 'onrendabele bedrijventerrein(her)ontwikkelingen' die het kwaliteitsgehalte van een project en dus ook de afweging en toekenning van een subsidie bepalen. De subsidies die voorzien worden voor kwaliteitsvolle projecten binnen dit luik van de procesnota moeten in dat opzicht dan ook gescheiden worden van subsidies voor brownfieldherontwikkeling. M.a.w. benadrukt de raad dat het begrip 'financiële haalbaarheid' eveneens doorvertaald moet worden in de visienota brownfieldontwikkeling". De raden stellen voor om een graduele verdeling te maken tussen brownfields/blackfields op basis van verontreinigingsgraad. Een dergelijke verdeling laat toe om de notie 'onrendabele ontwikkelingen' uit te werken en in te schalen op een differentiatiemodel voor financiële ondersteuning.

Verder stellen de raden vast dat de "flou artistique" rond Saninvest verhindert om dit nieuwe instrument te beoordelen. De Visienota (hoofdstuk 5, pg. 26) vermeldt dat OVAM en PMV een protocolakkoord tot samenwerking zullen afsluiten dat Saninvest wordt genoemd. De raden vinden het spijtig dat er veel vragen m.b.t. de modus operandi van dit vehikel onbeantwoord blijven zodat het niet mogelijk is om hierover een duidelijk beeld te krijgen. In de visienota staat Saninvest beschreven als een aanvullend instrument om sites te saneren waarvoor binnen het brownfieldconvenantendecreet geen afdoende oplossing kan geboden worden. De raden vragen zich af of de oprichting van Saninvest uitsluitend bedoeld is om blackfields te saneren in de betekenis van de meest vervuilde brownfields.

2.7. Duidelijke omschrijving rol gemeenten

In deze materie is de rol van de gemeenten, meer bepaald grote gemeenten en steden, zeer belangrijk. Het is voor de raden echter niet duidelijk hoe gemeenten en steden van dit decreet kunnen gebruik maken of als actor ingeschakeld kunnen worden.

De raden vragen of ook de regionale sociale partners via het RESOC betrokken blijven bij de informatieverspreiding omtrent brownfieldontwikkeling en daarom ook op de hoogte gesteld worden van de voorlopige goedkeuring van een brownfieldconvenant wanneer de decretaal voorziene publieke consultatie van start gaat. De raden verwijzen in dit verband naar het SERV-advies over Procesnota Ruimtelijke Economie dd. 13 april 2011 waar onder punt 2.7 gepleit wordt voor "*Een betere doorstroming van gegevens van het provinciale en het gemeentelijke niveau naar het gewest is in dat opzicht van primordiaal belang (bv. het opmaken van RUP's voor regularisaties van zonevreemde bedrijven, hergebruik oude sites, saneringen brownfields). Maar ook andersom dient cruciale informatie over de nood aan (bepaalde typen van) bedrijventerreinen op een vlotte manier toegang te vinden tot verschillende betrokken actoren (RESOC's, steden en gemeenten, ontwikkelaars) zodat er bij planningsprocessen hier ook rekening kan mee gehouden worden".*

De raden vinden het belangrijk dat ook over de voortgang van brownfieldprojecten duidelijk gecommuniceerd wordt.

2.8. Brownfield en procesnota Ruimtelijke Economie zijn complementair

De prioriteit bij brownfieldprojecten ligt bij de saneringen van terreinen die een economische herbestemming als finaliteit hebben. Het doel is om het aanbod aan beschikbare bedrijventerreinen te verruimen. Deze intentie sluit aan bij de doelstellingen geformuleerd in de procesnota Ruimtelijke Economie om een coherent en samenhangend ruimtelijk-economisch beleid te voeren. Brownfields zijn meestal al bestemde bedrijventerreinen die omwille van diverse redenen dienen gesaneerd te worden alvorens hergebruik mogelijk is. De ruimtelijke planningsprocessen zoals beschreven in de voormelde procesnota prioritiseren het hergebruik van brownfields voor de invulling van bestemde bedrijventerreinen vooraleer 'greenfields' aangesneden worden. Brownfieldontwikkeling wordt in het SERV-advies over de procesnota dd. 13 april 2011 naar voor geschoven als een deel van de oplossing voor het tekort aan bedrijventerreinen. Onder punt 3.4.1."Uitwerken van een strategie voor de economische revalorisatie van brownfields en verouderde bedrijventerreinen" komt ook de complementariteit tussen beide onderwerpen aan bod.

Het verdient verder aanbeveling om ook maatregelen uit te werken die kaderen in een aanverwant luik 'preventief beleid'. Om bovenstaande doelstelling te realiseren dient veroudering en uiteindelijk leegstand van bedrijventerreinen vermeden te worden.

3. Het voorontwerp van Decreet

3.1. Beperkte uitwerking ten aanzien van visienota

Het decreet van 30 maart 2007 (BS 19 juni 2007) betreffende de Brownfieldconvenanten ("Brownfielddecreet") heeft o.a. tot doel investeerders en projectontwikkelaars aan te zetten tot de herontwikkeling van braakliggende of onderbenutte terreinen (z.g.'Brownfields').

Met dit decreet, werd, na de eerste aanpassing, een deugdelijke systematiek ontwikkeld waarbij brownfieldontwikkeling door middel van brownfieldconvenanten gestimuleerd wordt. Maar de raden zijn van mening dat er nog teveel kansen zijn blijven liggen en dat het voorliggende decreet meer mogelijkheden in petto heeft. Het voorontwerp van decreet is te beperkt uitgewerkt ten opzichte van de doelstellingen opgenomen in de visienota.

3.2. Bemerkingen bij het Voorontwerp van wijzigingsdecreet

Met uitzondering van artikel 3, 6 en 7 hebben de raden geen fundamentele bemerkingen over het voorliggend 'Voorontwerp van Decreet tot wijziging van het Decreet van 30 maart 2007 betreffende Brownfieldconvenanten. De voorgestelde aanpassingen liggen in de lijn van het beoogde beleid.

De raden gaan akkoord met de voorgestelde verlenging van onbepaalde duur en de decretale bevestiging van de rol van de Brownfieldcel en vragen hierbij voldoende aandacht voor afstemming met het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening. De raden onderschrijven de multidisciplinaire benadering vanuit de Brownfieldcel wat een geïntegreerde aanpak van de verschillende projecten bevordert.

Ook de rol van de onderhandelaars wordt volgens de raden op voldoende wijze decretaal bevestigd. De voorgestelde invoering van een 'stopprocedure' voor gestarte projecten is een goede en noodzakelijke stap vooruit in de richting van een meer doelmatig beleid.

Daarnaast zijn de raden overtuigd dat de wijzigingen, aangebracht in het zogenaamde 'callsysteem', het appelerende karakter versterkt. In plaats van het voorstel in het voorontwerp om minstens éénmaal per jaar een afroep te organiseren, stellen de raden voor om dit tweemaal per jaar op vaste tijdstippen te doen.

Voor een bespreking van artikel 6 van het Voorontwerp van wijzigingsdecreet wordt verwezen naar punt 2.6. "Nood aan evaluatie financiële stimuli".

Met betrekking tot artikel 7 van het voorontwerp van wijzigingsdecreet adviseren de raden om hoofdstuk VI van het decreet niet te schrappen maar vragen om het te herformuleren zodat een evaluatie en bijgevolg een eventuele bijsturing van het decreet mogelijk blijft. Brownfields ontwikkelen is immers een complex proces waarvan een permanente evaluatie zinvol kan zijn om de opgedane ervaring bij het afsluiten van projectconvenanten te vertalen in een aangepaste beleidsvisie en eventueel ook in aanpassingen van het decreet.

Ondermeer de aspecten vermeld in artikel 24, §1[1] van het Brownfielddecreet van 30 maart 2007 dienen onderdeel uit te maken van dergelijke evaluatie.

[1] Artikel 24, §1 stelt dat in de loop van 2010 een expertenpanel de algemene werking van de Brownfieldprojecten en de Brownfieldconvenanten evalueert, in het bijzonder op het vlak van de performantie van de methodiek van de Brownfieldconvenanten, de relatie tussen Brownfieldconvenanten en de duurzame ontwikkeling, de bestaande praktische, decretale en reglementaire knelpunten voor de totstandkoming en implementatie van Brownfieldconvenanten, het bestaande maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor Brownfieldprojecten en de impact van PMV in Brownfieldprojecten.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.086/1/V
VAN 18 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 25 juli 2011 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten', heeft het volgende advies gegeven:

50.086/1/V

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van het ontwerp, van de rechtsgrond[1], alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot wijziging van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten. Die wijzigingen betreffen:

- de opheffing van artikel 5 van het decreet, waardoor er geen beperking in de tijd meer geldt voor het sluiten van Brownfieldconvenanten (artikel 2 van het voorontwerp);

- het invoeren van de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om, op gemotiveerd advies van de Brownfieldcel, te beslissen tot de stopzetting van onwerkzame onderhandelingen over het sluiten van een Brownfieldconvenant, waarbij de Vlaamse Regering zich tevens dient te engageren om minimaal één oproep per jaar te lanceren om aanvragen tot het voeren van zulke onderhandelingen in te dienen (artikel 3);

- een beperking van de éénloketfunctie van het Agentschap Ondernemen tot informatie-uitwisseling over goedkeuringen, machtigingen, vergunningen en subsidies voor werken en handelingen in het kader van een Brownfieldproject dat het voorwerp uitmaakt van een Brownfieldconvenant (artikel 4 van het ontwerp);

- de invoeging van een artikel 12/1 waarbij de Vlaamse Regering wordt opgedragen om een Brownfieldcel, waarvan de opdrachten en bevoegdheden in dat artikel worden vastgelegd, op te richten, er de samenstelling van te bepalen, en over te gaan tot de aanstelling van de voorzitter en de secretaris ervan, alsook van de onderhandelaars die door die cel worden belast met het voeren van onderhandelingen over Brownfieldconvenanten (artikel 5);

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt daaronder de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

50.086/1/V

- de opheffing van artikel 21 en van hoofdstuk VI van het decreet, die respectievelijk betrekking hebben op de rol van de Participatiemaatschappij Vlaanderen en de visienota over en meta-evaluatie van de toepassing van het decreet (artikelen 6 en 7).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

3. De regel opgenomen in het ontworpen artikel 8, § 3, vijfde lid, van het decreet van 30 maart 2007, sluit nauw aan bij wat thans reeds is bepaald in paragraaf 1, tweede lid, van dat artikel en wordt dan ook best in laatstgenoemde paragraaf, in een nieuw derde lid, opgenomen.

Men stelle die bepaling bovendien op een meer normatieve wijze als volgt:

"De Vlaamse Regering organiseert minstens één oproep per jaar".

De thans ontworpen tweede volzin ("Bijkomende oproepen zijn steeds mogelijk") lijkt overbodig en kan worden weggelaten.

Artikel 4

4. Luidens de memorie van toelichting verduidelijkt de wijziging van artikel 12, eerste lid, van het decreet van 30 maart 2007 "dat bij het Agentschap Ondernemen enkel aanvragen van Brownfieldconvenanten mogelijk zijn en geen bouw- of milieuvergunningen kunnen aangevraagd worden".

Er dient evenwel te worden vastgesteld dat de betrokken wijziging een ruimere draagwijdte heeft dan die toelichting laat uitschijnen. Zij beperkt immers de éénloketfunctie van het Agentschap Ondernemen tot informatie-uitwisseling, en dat niet alleen voor vergunningen, maar ook voor alle goedkeuringen, machtigingen en subsidies voor werken en handelingen in het kader van een Brownfieldproject dat het voorwerp uitmaakt van een Brownfieldconvenant. Die éénloketfunctie kan echter niet meer worden vervuld voor enige soort aanvragen in dat verband, gelet op de schrapping van de term "aanvragen" in de betrokken decretale bepaling.

50.086/1/V

Om te vermijden dat bij de toepassing van die bepaling interpretatieproblemen rijzen, dienen de strekking van artikel 4 van het ontwerp en van de toelichting erbij beter op elkaar te worden afgestemd.

Artikel 5

5. De steller van het ontwerp dient na te gaan of het ontworpen artikel 12/1 van het decreet van 30 maart 2007 niet moet worden aangevuld met regels betreffende de werking van de Brownfieldcel, met inbegrip van eventuele vergoedingen of bezoldigingen aan de leden ervan. In voorkomend geval kan in dat verband wel een machtiging aan de Vlaamse Regering worden verleend.

Artikel 6

6. De toelichting bij artikel 6 van het ontwerp in de memorie van toelichting biedt uitsluitend een verklaring voor de opheffing van paragraaf 2 van artikel 21 van het decreet van 30 maart 2007, niet voor de opheffing van het gehele artikel. De vermelding dat "[h]et schrappen van dit artikel […] de PMV in geen geval [verhindert] om opportuniteiten binnen de ontwikkeling van Brownfields te benutten of afspraken te maken met actoren of regisseurs in het kader van de ontwikkeling van bepaalde Brownfields", lijkt integendeel erop te wijzen dat de eerste paragraaf van het betrokken artikel relevant blijft.

Vraag is dan ook of de opheffing van artikel 21 van het decreet van 30 maart 2007 niet dient te worden beperkt tot paragraaf 2 ervan.

50.086/1/V

De eerste vakantiekamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. T'KINDT, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES P. LEMMENS

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Artikel 5 van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten, gewijzigd bij het decreet van 18 maart 2011, wordt opgeheven.

Art. 3. Aan paragraaf 3 van artikel 8 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 18 maart 2011, worden een vierde en vijfde lid toegevoegd, die luiden als volgt:

"Voor ontvankelijk en gegrond verklaarde projectaanvragen, waar na een redelijke termijn blijkt dat geen perspectief bestaat op het kunnen afsluiten van een Brownfieldconvenant, kan de Vlaamse Regering, op gemotiveerd advies van de Brownfieldcel, beslissen de onderhandelingen stop te zetten.

De Vlaamse Regering engageert zich tot minimaal één oproep per jaar. Bijkomende oproepen zijn steeds mogelijk.".

Art. 4. In het eerste lid van artikel 12 van hetzelfde decreet worden de woorden "de aanvragen voor en" opgeheven.

Art. 5. In hetzelfde decreet wordt een artikel 12/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Artikel 12/1. §1. De Vlaamse Regering richt een Brownfieldcel op met de volgende opdrachten en bevoegdheden:
1° het voorbereiden van adviezen over de aanvraagdossiers;
2° het voeren van onderhandelingen omtrent de voorbereiding van de totstandkoming van Brownfieldconvenanten;
3° het periodiek evalueren van het instrument Brownfieldconvenant. Hiertoe zal de brownfieldcel minstens tweejaarlijks een evaluatierapport opmaken dat zal worden overgemaakt aan de Vlaamse Regering en dat eveneens zal worden ter beschikking gesteld van het Vlaams Parlement en de adviesraden.

§2. De Vlaamse Regering bepaalt de samenstelling van de Brownfieldcel.

De Vlaamse Regering duidt, onder de leden van de Brownfieldcel, een voorzitter en een secretaris aan.

§3. De Brownfieldcel kan het voeren van de onderhandelingen omtrent de voorbereiding van de totstandkoming van Brownfieldconvenanten delegeren aan onderhandelaars. Deze onderhandelaars worden door de Vlaamse Regering aangeduid onder de leden van de Brownfieldcel.”.

Art. 6. Artikel 21 van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Art. 7. Hoofdstuk VI van hetzelfde decreet wordt opgeheven.

Brussel, 9 september 2011.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsontwikkeling

Kris PEETERS