

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2008-2009

5 januari 2009

ONTWERP VAN DECREET

**houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie
bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdienstbaarheden tot openbaar nut**

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	11
Advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed	17
Advies van de Vlaamse Land- en Tuinbouwraad	23
Advies van de Minaraad	29
Advies van de Raad van State	45
Ontwerp van decreet	57

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. ALGEMENE SITUERING

Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (RSV) voorziet in de doelstelling dat 38.000 ha extra natuurgebied en 10.000 ha bosgebied zullen worden gerealiseerd. Deze realisaties zullen voor het overgrote deel ten koste zijn van de landbouwgebieden, aangezien in het RSV bepaald is dat het aandeel landbouwbestemmingen moet verkleinen van 806.000 ha naar 750.000 ha. Met dit ontwerp wordt ervoor geopteerd om een compensatie te voorzien voor landbouwers die hierdoor een gebruikersschade geleden hebben en zullen lijden. Veelal zal de reductie tot 750.000 ha immers niet met een onteigening gepaard gaan.

De regeling is beperkt tot die bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden tot openbaar nut opgelegd door de Vlaamse Regering die geen aanleiding geven tot planschadevergoeding of onteigening, doch die de bedrijfsvoering van de landbouwer bemoeilijken of hypothekeren.

Om de realisering van extra natuur- en bosgebied te versnellen, is in het decreet grond- en pandenbeleid een gewestelijke compensatieregeling voorzien voor de kapitaalschade (= geleden door eigenaars) die voortvloeit uit planningsprocessen (van 'geel' naar 'groen') die de economische aanwending van gronden in het kader van hoger vermelde doelstelling negatief beïnvloeden.

Naast de kapitaalschade zijn er bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden tot openbaar nut opgelegd door de Vlaamse Regering ook beperkingen voor de gebruiker van de gronden die voortvloeien uit sectorale gebruiksbeperkingen. In belangrijke mate wordt die vergoeding voor de gebruikersschade sectoraal bekeken. Waar die vergoeding niet of onvoldoende aanwezig is, wordt dit via dit decreet geregeld. Voorbeelden hiervan zijn:

- het ontbreken van een gebruikersvergoeding bij een bestemmingswijziging die nulbemesting veroorzaakt;
- artikel 9, §2, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk

milieu, zoals gewijzigd bij decreet van 19 juli 2002, voorziet in de mogelijkheid dat de Vlaamse Regering een vergoedingsregeling uitwerkt voor onder meer gebruikers voor bepaalde gebruiksbeperkingen binnen het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk) of gebieden afgebakend in het kader van internationale overeenkomsten of verdragen betreffende het natuurbehoud. De Vlaamse Regering heeft dit tot op heden niet uitgevoerd.

Het systeem voor gebruikerscompensatie wordt uitgewerkt naar een zo groot mogelijke analogie met de kapitaalschadecompensatie qua voorwaarden, procedure, dotatie enzovoort.

In de vergoeding die wordt uitbetaald voor eigenaars en gebruikers zullen evenwel geen elementen voorkomen die in beide vergoedingssystemen worden meegerekend. Een overlap wordt met andere woorden onmogelijk gemaakt, waardoor het billijk is dat een landbouwer die zowel eigenaar als gebruiker is van een perceel landbouwgrond dat van bestemming wijzigt, waarop een overdruk wordt geplaatst of waarop een erfdiensbaarheid tot openbaar nut rust, zowel aanspraak kan maken op een kapitaalschadecompensatie als op gebruikerscompensatie.

Er is geopteerd voor bestemmingswijzigingen, overdrukken en door de Vlaamse Regering opgelegde erfdiensbaarheden tot openbaar nut die een wezenlijke impact hebben op de landbouwbedrijfsvoering. De Vlaamse overheid streeft een duurzaam beleid na, en dat betekent dat rekening gehouden wordt met de drie basiscomponenten van duurzaamheid. Waar in het verleden nogal geredeneerd werd vanuit het behalen van ecologische doelstellingen, wordt bij de uitwerking van dit decreet ook meer rekening gehouden met economische en sociale gevolgen van het ruimtelijk beleid.

De selectiviteit van het ontwerp van decreet dient als volgt gemotiveerd.

1. Waarom wordt het recht slechts toegekend aan gebruikers die als landbouwers zijn geïdentificeerd?

Vanzelfsprekend kan hierbij worden gewezen op het niet betwistbare gegeven dat grond voor landbouwers een onmisbare productiefactor is. Het belang op bedrijfsniveau neemt bovendien nog toe naarmate de

schaarste aan landbouwgrond toeneemt, en het EU-beleid (Europese Unie) streeft naar een minder intensief gebruik (beperking bemesting en dergelijke).

Verder blijkt uit de ruimtebalans dat de bestemmingswijzigingen van agrarische bestemming naar een groene bestemming veruit het meeste voorkomen (zie verder). Hiervan is de landbouwer vanzelfsprekend het grootste slachtoffer, gelet op het agrarische karakter van de initiële bestemming.

Bovendien kan de landbouwer in principe geen beroep doen op de planschaderegeling, voorzien in artikel 84 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, aangezien hij voor een normale bedrijfsvoering geen bouwvergunning, laat staan een verkavelingsvergunning nodig heeft en de toekenning van een planschadevergoeding aan een bouw- of verkavelingsverbod gekoppeld is.

Waarom is het beperkt tot landbouwers geïdentificeerd in het GBCS (Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem)? Dit is geen beperking, aangezien de professionele landbouwers sowieso in het GBCS opgenomen zijn, aangezien dit een conditio sine qua non is om in aanmerking te komen voor EU-steun.

2. Waarom is het beperkt tot bepaalde bestemmingswijzigingen en sommige overdrukken?

Alleen bestemmingswijzigingen van agrarisch gebied naar een groene bestemming komen overeenkomstig artikel 3, 2°, voor vergoeding in aanmerking.

De ratio legis hiervan is te vinden in het gegeven dat de bestemmingswijzigingen van agrarisch gebied naar een groene bestemming het meeste voorkomen. De reductie van de grond met een agrarische bestemming met 56.000 ha is voor het grootste stuk ten voordele van de groene bestemmingen (zijnde 48.000 ha). Dit blijkt uit de ruimtebalans van het RSV.

	01.01.1994	01.01.2007	Verschil
Wonen	227.500 ha	227.500 ha	0
Bedrijventerreinen	55.000 ha	62.000 ha	+ 7.000 ha
Natuur en reservaat	112.000 ha	150.000 ha	+ 38.000 ha
Bosgebied	43.000 ha	53.000 ha	+ 10.000 ha
Ander groen	34.000 ha	34.000 ha	0
Recreatie			+ 1.000 ha
Landbouw	806.000 ha	750.000 ha	- 56.000ha

Bestemmingswijzigingen van agrarisch gebied naar andere bestemmingen zijn duidelijk minder en zelfs nauwelijks onderhevig aan sectorale beperkingen. De schade voor de gebruikers ontstaat bij het effectief verliezen van de oppervlakte. Het bedrijfsverlies voor gebruikers wordt in die gevallen gecompenseerd hetzij door een vergoeding bij onteigening, hetzij door de bijzondere uittredingsvergoeding cf. de Pachtwet.

De bijzondere uittredingsvergoeding die bovenop de prijzvergoeding komt, zal slechts in bepaalde omstandigheden aan de pachter verschuldigd zijn (cf. artikel 46, Pachtwet), met name in alle gevallen waar de pacht wordt beëindigd met het doel aan de betrokken gronden een andere dan een landbouwbestemming te geven. Deze bijzondere uittredingsvergoeding wordt overeenkomstig artikel 46, Pachtwet, berekend met inachtneming van het bedrijfsverlies aan dieren en materieel, rekening houdende met de oppervlakte van de geïsoleerde gronden, van de genotsderving gedurende de jaren voor het verstrijken van de lopende pachtperiode en van het verlies wegens waardevermindering van de overblijvende gebouwen en gronden. In de veronderstelling dat dit ontwerp van decreet zou toelaten dat ook andere bestemmingswijzigingen, met name deze die een bepaalde grond volledig aan het landbouwgebruik zouden onttrekken, het voorwerp van een gebruikerscompensatie zouden uitmaken, wat dus niet het geval is, zou dit getuigen op het subsidiaire karakter van dit decreet en de omvang van de bijzondere uittredingsvergoeding toch tot gevolg hebben dat een gebruiker-pachter geen beroep op de gebruikerscompensatie zou kunnen doen.

De gebruikerscompensatie kan bovendien alleen bekomen worden voor zover de gebruiker het effectieve gebruik van de grond aantoonde (artikel 4, §1, 2°). Hiermee wordt bedoeld dat de grond hetzij in eigendom gebruikt wordt, hetzij in gebruik is via een pachtovereenkomst cf. de Pachtwet.

Gronden in gebruik via heel kortlopende contracten komen niet in aanmerking.

3. Waarom geldt de regeling eerst voor de plannen die vanaf 1 januari 2008 definitief zijn vastgesteld?

De Vlaamse Regering heeft met betrekking tot de verdere uitvoering van het RSV en meer bepaald de afbakening van de agrarische en natuurlijke structuur

in haar beslissing van 7 december 2001 de optie genomen te werken in twee fasen. In een eerste fase werd gewerkt met zogenaamde consensusgebieden, zijnde de gebieden waar er een consensus is over het behoud van de bestemming voorzien in de gewestplannen. In een tweede fase worden de resterende delen van de gebieden van de natuurlijke structuur en de agrarische structuur afgebakend om de bestemmingswijziging te realiseren, zoals voorzien in het RSV.

De beslissingen met betrekking tot de tweede fase zijn gesitueerd na 1 januari 2008.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen uitleg.

Artikel 2

Schets de doelstelling van dit decreet. Daarin wordt uitdrukkelijk verwezen naar schade ten gevolge van gebruikbeperkingen als gevolg van bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden tot openbaar nut. Bovendien wordt gewezen op het residuaire karakter van dit decreet.

Artikel 3

Dit artikel definieert een aantal begrippen.

Voor de definiëring van de mogelijk begunstigde, 'de gebruiker', wordt verwezen naar de definitie gehanteerd in artikel 2, 14°, van het decreet van 22 december 2006 houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid. Op die manier kan bij de uitwerking van de vergoeding gebruik gemaakt worden van de informatie in het bezit van de overheid in het GBCS-systeem.

Wat de overdrukken betreft, wordt hier in het bijzonder benadrukt dat de Vlaamse Regering gemachtigd wordt gelijkaardige overdrukken te bepalen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de volgende overdrukken:

- de overdrukken in het kader van de gewestplannen of plannen van aanleg met een min of meer vergelijkbare beperking;
- de overdrukken die door provinciale of gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) of plannen van aanleg worden gelegd;
- de bestaande of toekomstige overdrukken met een vergelijkbare beperking als de decretaal opgesomde.

In elk geval zullen de overdrukken ‘natuurverweving’, ‘GEN’ (Grote Eenheid Natuur), ‘GENO’ (Grote Eenheid Natuur in Ontwikkeling) en ‘oeverzone’ niet als een overdruk in de zin van dit decreet worden begrepen.

De gebruikswaarde wordt bepaald in functie van het effectieve en feitelijke gebruik dat gemaakt wordt van een grond. Met effectief en feitelijk wordt bedoeld dat de overheid geen vergoeding zal geven voor de potentiële waarde van de landbouwgrond, maar enkel en alleen voor de waarde van de landbouwgrond zoals die effectief en in de feiten gebruikt wordt op het moment van de bestemmingswijziging of het aanbrengen van de overdruk. Op die manier wordt ook vermeden dat de overheid schade betaalt voor gebruiksbeperkingen die in het verleden zouden zijn opgelegd.

De gebruikersschade moet groter zijn dan wat ter vrijwaring van de basismilieukwaliteit moet geduld worden. Het gaat hier om de kwaliteit die wordt bereikt door het naleven van de gebruikelijke goede landbouwmethode, door naleving van de eisen gesteld in de artikelen 3, 4 en 5 van de Verordening 1782/2003 en door het naleven van de voorschriften in de Vlaamse regelgeving rond natuur en milieu.

Het gaat hier bijvoorbeeld om de richtlijn van de Raad van 12 december 1991 (91/676/EEG) inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, in Vlaanderen omgezet bij het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (Mestdecreet).

Bestemmingswijzigingen, overdrukken en door de Vlaamse Regering opgelegde erfdienstbaarheden van openbaar nut die tot gevolg hebben dat de gebruiker strengere normen opgelegd krijgt dan het Mestde-

creet vóór de bestemmingswijziging, overdruk of de beslissing tot oplegging van de erfdienstbaarheid tot openbaar nut, komen in aanmerking, andere niet!

Artikel 4

De gebruikerscompensatie ontstaat op het ogenblik van de inwerkingtreding van het RUP of plan van aanleg.

Percelen komen alleen in aanmerking voor zover zij voldoen aan de voorwaarden geformuleerd in artikel 5.2.4. van het decreet van [...] betreffende het grond- en pandenbeleid:

- het perceel is opgenomen in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem van het Agentschap voor Landbouw en Visserij (voorafgaand aan het jaar waarin het bestemmingsplan definitief wordt vastgesteld of aangenomen);
- het perceel heeft een oppervlakte van ten minste 0,5 hectare of behoort tot een groep van getroffen percelen van dezelfde eigenaar met een totale oppervlakte van ten minste 0,5 hectare;
- er is een wijziging van de ‘grondkleur’: van ‘landbouw’ naar ‘natuur’, ‘bos’, of ‘overig groen’.

In afwijking van de algemene regel ontstaat de gebruikerscompensatie in geval van overstromingsgebieden niet op het moment van de inwerkingtreding van het RUP of plan van aanleg, maar op het moment van inrichting van het overstromingsgebied. Dit is logisch, aangezien de landbouwer de betrokken grond verder kan exploiteren zonder substantiële beperkingen tot op het ogenblik dat het overstromingsgebied is ingericht.

Bovendien moet het effectief gebruik aangetoond worden

Het recht op gebruikerscompensatie wordt in elk geval niet toegekend aan het Vlaamse Gewest en aan organisaties, instellingen en overheden zoals vermeld in artikel 19, §2, tweede, derde en vierde lid, van het decreet op de ruimtelijke ordening. Van het recht op gebruikerscompensatie worden bijgevolg het Vlaamse Gewest, de diensten van de Vlaamse Regering, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest en de besturen die onder administratief toezicht

staan van het Vlaamse Gewest, de vennootschappen die een erkenning hebben van de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten en de instellingen die eronder ressorteren uitgesloten.

Artikel 5

In specifieke gevallen kan de gebruikerscompensatie ook voortvloeien uit een beslissing van de Vlaamse Regering waarbij in een agrarische zone een erf-dienstbaarheid tot openbaar nut wordt opgelegd die meer beperkingen op het vlak van het gebruik van de grond inhoudt dan redelijkerwijs in het algemeen belang en ter vrijwaring van de basismilieukwaliteit geduld moet worden.

Een erfdienstbaarheid tot openbaar nut is een beperking die ten bate van het algemeen belang door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie aan de uitoefening van het privaat eigendomsrecht over een onroerend goed is opgelegd (bijvoorbeeld: bouwverbod, verbod van aanplanting, verbod om putten te graven en dergelijke).

Dergelijke bestuurshandelingen maken geen onteigening uit, aangezien de eigendom van het bezwaarde goed niet wordt overgedragen. In tegenstelling tot de gewone (burgerrechtelijke) erfdienstbaarheden, die overeenkomstig artikel 637 en verder, Burgerlijk Wetboek (B.W.), lasten zijn op een erf tot nut van een ander erf, is er bij de erfdienstbaarheden tot algemeen nut wel een lijdend erf, maar niet noodzakelijk een heersend erf. Deze lasten verlenen aan de overheid die ze vestigt een rechtstreekse aanspraak op het goed, dat als lijdend erf wordt betiteld. Derhalve moeten deze erfdienstbaarheden als zakelijke rechten onderscheiden worden van de verplichtingen die opgelegd worden aan de persoon van de eigenaar van een erf door zogenaamde politiewetten en verordeningen.

De gebruikersschadecompensatie, zoals geregeld in dit decreet, moet, naast de bestemmingswijzigingen in de zin van artikel 3, 2°, worden verleend voor beschikkingen van de Vlaamse Regering waarbij in agrarisch gebied of een daarmee vergelijkbare bestemming een erfdienstbaarheid tot openbaar nut wordt opgelegd die de 'fair balance' tussen enerzijds het algemeen belang, inzonderheid de basismilieukwaliteit, en anderzijds het privaat eigendomsrecht doorbreekt.

De 'fair balance'-terminologie is ontleend aan het leerstuk van de foutloze overheidsaansprakelijkheid uit abnormale burenhinder.

Het Hof van Cassatie heeft in een arrest van 23 mei 1991 heel duidelijk gesteld welke principes moeten worden gehanteerd bij hinder uit bijvoorbeeld overheidswerken veroorzaakt door een niet-foutieve gedraging: de rechter moet oordelen of de uitvoering van een werk van openbaar nut de burger meer lasten oplegt dan deze in het algemeen belang moet dulden. De norm die gehanteerd wordt om de overlast af te meten, wordt aldus geconcretiseerd in het licht van de ongemakken die iedereen in het algemeen belang moet dulden. Wat die grens overschrijdt, geeft aanleiding tot compensatie.

Het vaste contentieux omtrent de foutloze overheidsaansprakelijkheid zal ook in casu een belangrijke leidraad vormen voor de beoordeling of al dan niet een compensatie vereist is.

Dat contentieux wordt overigens decretaal geconcretiseerd. Bij de toetsing aan de gelijkheid van de lasten ter wille van het 'algemeen belang' zal immers inzonderheid gekeken worden naar de lasten die moeten worden gedragen in het kader van de vrijwaring van de basismilieukwaliteit (een verbijzondering van het 'algemeen belang').

Onder basismilieukwaliteit dient, zoals elders gesteld, verwezen te worden naar de randvoorwaarden van de Mid Term Review van de Europese Unie. Het betreft 19 beheerseisen die voortvloeien uit 19 Europese verordeningen en richtlijnen, onder meer op het vlak van milieu en gezondheid.

De Vlaamse Regering dient bij het opleggen van een erfdienstbaarheid tot openbaar nut een inschatting te maken aangaande de vraag of ja dan nee aan het criterium 'ongelijkheid voor de openbare lasten' is voldaan, zulks op grond van een grondig gemotiveerd advies van de bevoegde kapitaalschadecommissie.

Voor de berekening van de waardevermindering ten gevolge van erfdienstbaarheden tot openbaar nut zullen de kapitaalschadecommissies een zeer nauwkeurig onderzoek dienen te verrichten naar de aard van de voorschriften, de eventuele overgangsmaatregelen, de aard van het gebied enzovoort.

De door de Vlaamse Regering gemaakte inschattingen staan uiteraard onder de controle van de gewone rechter en de Raad van State.

Artikel 6

Gezien de gebruiksbeperkingen voortvloeien uit sectorale wetgeving worden bij prioriteit de vergoedings-

mechanismen die in betrokken sectorale wetgevingen uitgewerkt zijn en er ook de nodige financiële middelen voor voorzien zijn, aangesproken. Pas als voorgaande niet aanwezig is, is de gebruikerscompensatie verschuldigd.

Bovendien wordt er voor de gebruiker rechtszekerheid ingebouwd voor die gevallen waar de vergoeding vanuit de sectorale wetgeving niet tijdig uitbetaald wordt of onvoldoende is. In dat geval is de gebruikerscompensatie verschuldigd één jaar na de aanvraag van de vergoeding voor de gebruikersschade.

In de gevallen waarin er andere vergoedingsmechanismen bestaan (zie artikel 6, §§3 en 4) zal er een procedurele verduidelijking komen in het besluit van de Vlaamse Regering dat op grond van artikel 8, §3, zal worden opgemaakt.

Artikel 7

De berekening van de gebruikerscompensatie wordt concreet uitgewerkt in een besluit van de Vlaamse Regering waarbij men zich zal baseren op artikel 16 van de gecoördineerde Grondwet en de Commentaar Wetboek Inkomstenbelasting nr. 47/97. De gebruikerscompensatie zal berekend worden aan de hand van de elementen die gehanteerd worden bij de berekening van de gebruikersvergoeding bij een onteigening zoals onder andere inkomensderving, verlies aan dieren, verlies aan materiaal, verlies aan mestafzet, verlies aan toeslagrechten enzovoort. Vertrekbasis is de exacte bedrijfstoestand wat met zich meebrengt dat niet voor alle bedrijven alle vernoemde elementen in rekening gebracht zullen worden. Voor een bedrijf zonder dieren zal uiteraard geen rekening gehouden worden met elementen als verlies aan dieren, en komt verlies aan mestafzet bijvoorbeeld niet in rekening. Bovendien zal de vergoeding gedifferentieerd worden naargelang de aanvrager van de gebruikerscompensatie het betrokken perceel al dan niet nog verder zal gebruiken. Voor zover beschikbaar kan de gebruiker-aanvrager ook ingaan op een voorstel voor een compensatie in natura (bijvoorbeeld aanbod van grond via de Grondenbank). Er wordt uitgegaan van een eenmalige vergoeding. Van nieuwe gebruikers wordt verwacht dat zij vooraf op de hoogte zijn van de gebruiksbeperkingen en dus vooraf de verminderde gebruikswaarde mee incalculeren bij het afsluiten van een gebruiksovereenkomst. De Vlaamse Regering zal een concreet berekeningssysteem uitwerken.

Artikel 8

Voor de concrete procedure wordt naar analogie gestreefd met de kapitaalschaderegeling. Daarbij wordt een belangrijke rol toebedeeld aan de Vlaamse Landmaatschappij (VLM). Bedoeling is dat de bestemmingswijzigingscompensatie en de gebruikerscompensatie samen worden behandeld in de kapitaalschadecommissies (en dus door dezelfde mensen) zoals voorzien in titel 1 van boek 5 van het decreet Grond- en pandenbeleid.

Dit bevordert de efficiëntie, de transparantie en de snelheid van afhandeling van deze vergoedingen. Het zorgt er bovendien ook voor dat eventuele inconsistenties tussen bestemmingswijzigingscompensatie en gebruikerscompensatie snel kunnen worden gesignaleerd en weggewerkt.

Het besluit van de Vlaamse Regering, vermeld in §2, zal een duidelijk onderscheid maken in de vervalltermijn naargelang al dan niet een ander vergoedingensysteem van toepassing is.

Artikel 9

Naar aanleiding van de jaarlijkse begrotingsopmaak zal in een bijzondere dotatie worden voorzien aan de VLM voor de betoelaging van de gebruikerscompensatie.

Artikel 10

Er wordt voorzien in een duidelijk tijds kader voor de inwerkingtreding van de compensaties voor gebruikersschade.

Dit kan worden verantwoord door het feit dat de regeling begunstigend werkt, en op grond van het feit dat er omwille van het gelijkheidsbeginsel moeilijk een onderscheid kan worden gemaakt tussen de schade die een eigenaar lijdt als gevolg van de bestemmingswijziging of het aanbrengen van de overdruk en de schade die een gebruiker lijdt. Overigens zal in een aantal gevallen de eigenaar ook gebruiker zijn van het of de geviseerde perceel of percelen, wat de verschillende inwerkingtreding nog onlogischer maakt.

In het ontwerp wordt gesteld dat het in de tijd terugwerkt tot 1 januari 2008. De Vlaamse Regering heeft

met betrekking tot de verdere uitvoering van het RSV en meer bepaald de afbakening van de agrarische en natuurlijke structuur in haar beslissing van 7 december 2001 de optie genomen te werken in twee fasen. In een eerste fase werd gewerkt met zogenaamde consensusgebieden, zijnde de gebieden waar er een consensus is over het behoud van de bestemming voorzien in de gewestplannen. In een tweede fase worden de resterende delen van de gebieden van de natuurlijke structuur en de agrarische structuur afgebakend om de bestemmingswijziging te realiseren, zoals voorzien in het RSV. De beslissingen met betrekking tot de tweede fase zijn gesitueerd na 1 januari 2008.

Artikel 11

De bedoeling van dit artikel is zorgen voor een analogie met de systematiek inzake planschaderegeling, planbatenregeling, bestemmingswijzigingscompensatie en gebruikerscompensatie.

Net zoals voor de andere hierboven opgesomde maatregelen, die geregeld zijn in het decreet op de ruimtelijke ordening, zal in het kader van de procedure voor de totstandkoming van ruimtelijke uitvoeringsplannen melding moeten gemaakt worden van de mogelijke gevolgen voor eventuele gebruikercompensaties.

*De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Institutionele Hervormingen,
Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme
Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid,*

Kris PEETERS

*De Vlaamse minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur,*

Hilde CREVITS

VOORONTWERP VAN DECREET

Voorontwerp van decreet houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en beslissingen van de Vlaamse Regering

Hoofdstuk I. Doelstelling en begrippen

Art.1 Dit decreet betreft een gewestaangelegenheid

Art.2 Dit decreet stelt een kader vast voor de financiële vergoeding van schade die een gebruiker van een grond lijdt door gebruiksbeperkingen op deze grond, ten gevolge van ruimtelijke bestemmingswijzigingen zoals bepaald in art. 3, 2° van dit decreet en/of ten gevolge van overdrukken zoals bepaald in art 3, 3° van dit decreet, en vastgelegd in ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg en voor zover via de sectorale regelgeving voor deze gebruikersschade geen afdoende vergoeding bekomen kan worden. Indien de Vlaamse Regering krachtens wet of decreet een erfdienstbaarheid tot openbaar nut oplegt, vermeldt zij uitdrukkelijk of deze erfdienstbaarheid al dan niet aanzienlijke gebruiksbeperkingen inhoudt die aanleiding geven tot gebruikersschade in de zin van dit decreet.

Art.3 Voor de toepassing wordt verstaan onder:

1° gebruiker: natuurlijke of rechtspersoon die titularis is van een persoonlijk of zakelijk recht op een grond en die deze grond ook effectief gebruikt en als landbouwer is geïdentificeerd in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem, vermeld in het decreet van 22 december 2006 houdende de inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en het landbouwbeleid.

2.° bestemmingswijziging: een wijziging ten gevolge van:

- 1° een ruimtelijk uitvoeringsplan dat een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding "landbouw" valt, omzet naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding "natuur", "bos" of "overig groen" valt ;
- 2° een plan van aanleg dat een agrarisch gebied omzet naar een groengebied of een bosgebied.

3.° Overdrukken: het betreffen de overdruk "ecologisch belang", "ecologische waarde", "overstromingsgebied", "reservaat" of "valleigebied". De Vlaamse Regering wordt gemachtigd gelijkaardige overdrukken te bepalen.

Met "overstromingsgebied" wordt in dit decreet bedoeld de overdruk zoals vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008.

4.° gebruikersschade: de schade voor de gebruiker van een grond bestaande uit het verschil tussen de gebruikswaarde van deze grond vóór de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg en de verminderde gebruikswaarde ervan door gebruiksbeperkingen veroorzaakt door een bestemmingswijziging en/of tengevolge van een overdruk zoals bepaald in respectievelijk 2° en 3° van dit artikel, na de inwerkingtreding van het betreffende ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, onverminderd hetgeen is bepaald rond "overstromingsgebied";

5° de gebruikswaarde: de waarde die wordt bepaald in functie van het effectieve en feitelijke gebruik door een gebruiker voor de door hem bepaalde gebruiksdoeleinden;

6° gebruiksbeperking: beperkingen van het gebruik van een grond op basis van de sectorale regelgeving;

7° gebruikerscompensatie: de eenmalige residuaire financiële vergoeding voor de gebruikersschade die groter is dan wat ter vrijwaring van de basismilieukwaliteit moet geduld worden;

8° VLM: Vlaamse Landmaatschappij;

9° beveiligde zending: één van de hiernavolgende betekenismethoden:

- a) een aangetekend schrijven
- b) een afgifte tegen ontvangstbewijs
- c) elke andere door de Vlaamse Regering toegelaten betekeniswijze waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld.

Hoofdstuk II. Toepassingsgebied

Art. 4. §1. Een gebruiker heeft recht op een gebruikerscompensatie vanwege het Vlaamse Gewest voor de door hem geleden gebruikersschade die ontstaat op het ogenblik van de inwerkingtreding van de bestemmingswijziging, vastgelegd in een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, op voorwaarde dat:

1° de bestemmingswijziging en/of overdruk beantwoordt aan alle vereisten opgesomd in artikel 6.2.4. van het Decreet betreffende het grond- en pandenbeleid;

2° de gebruiker het effectieve gebruik van de grond kan aantonen. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen over de wijze waarop het effectieve gebruik van de grond kan worden aangetoond;

§2. In afwijking van de vorige paragraaf ontstaat het recht op een gebruikerscompensatie in geval van “overstromingsgebied” op het moment waarop het overstromingsgebied wordt ingericht. De voorwaarden uit de vorige paragraaf blijven van overeenkomstige toepassing.

§3. Het recht op de gebruikerscompensatie wordt niet toegekend aan de organisaties, overheden en instellingen zoals bedoeld in artikel 6.2.11., 2° lid van het Decreet betreffende het grond- en pandenbeleid.

Hoofdstuk III. Residuaire karakter

Art. 5 §1. Vergoedingsmechanismen andere dan de gebruikerscompensatie die tot doel hebben de schade te vergoeden van beperking van gebruik worden prioritair aangesproken.

§2. Indien er geen vergoedingsmechanisme is anders dan de gebruikerscompensatie dan is de gebruikerscompensatie verschuldigd.

§3. Indien er een vergoedingsmechanisme is anders dan de gebruikerscompensatie en de gebruiker krijgt geen vergoeding binnen het jaar na de aanvraag van de vergoeding voor de gebruikersschade volgens dat andere vergoedingsmechanisme dan is de gebruikerscompensatie verschuldigd.

§4. Indien er een vergoedingsmechanisme is ander dan de gebruikerscompensatie en de gebruiker krijgt geen afdoende vergoeding binnen het jaar na de aanvraag van de vergoeding voor de gebruikersschade volgens dat andere vergoedingsmechanisme dan heeft de gebruiker recht op het verschil tussen de gebruikerscompensatie en de vergoeding in het kader van het vergoedingsmechanisme ander dan de gebruikerscompensatie.

§5. In geval §3 of §4 van toepassing is, geldt dat de lopende betalingen worden stopgezet en reeds betaalde tranches teruggevorderd worden, indien de door een gebruikerscompensatie reeds gedekte waardevermindering later gecompenseerd wordt door middel van de toepassing van een sectorale regeling.

§6. Indien een perceel na de toekenning van een gebruikerscompensatie wordt onteigend voor de verwezenlijking van het ruimtelijke uitvoeringsplan of het plan van aanleg dat de gedekte gebruikersschade heeft doen ontstaan, wordt het bedrag van de gebruikerscompensatie verminderd met de onteigeningsvergoeding voor de gebruiker.

Hoofdstuk IV. Bedrag van de gebruikerscompensatie

Art. 6 §1. De gebruikerscompensatie is een billijke schadeloosstelling, die wordt berekend en vastgesteld op basis van en voor zover van toepassing op het betrokken bedrijf, de elementen die gehanteerd worden bij de berekening van de gebruikersvergoeding bij een onteigening.

De Vlaamse Regering zal nadere regels vaststellen met betrekking tot de berekening gebruikerscompensatie.

Hoofdstuk V. Procedure

Art. 7 §1. Voor zover een gebruiker geen vergoeding kan bekomen op grond van vergoedingsmechanismen andere dan gebruikerscompensatie of, indien hij wel vergoeding kan bekomen op grond van vergoedingsmechanismen andere dan de gebruikerscompensatie, maar hetzij geen vergoeding bekamt binnen het jaar na de aanvraag van de vergoeding voor de gebruikersschade, hetzij geen afdoende vergoeding bekamt, kan een gebruiker van één of meer percelen die het voorwerp uitmaken van een bestemmingswijziging, een overdruk of een beslissing bij de VLM een aanvraag voor het bekomen van gebruikerscompensatie indienen.

§2. Aanvragen voor een gebruikerscompensatie worden bij de VLM ingediend binnen een door de Vlaamse Regering bepaalde vervalltermijn.

§3. De VLM stelt de aanvrager per beveiligde zending in kennis van haar ontwerpbeslissing. De aanvrager kan bezwaren omtrent deze ontwerpbeslissing formuleren binnen een door de Vlaamse Regering te bepalen vervalltermijn.

Indien geen tijdig bezwaar is ingediend, neemt de VLM onmiddellijk een definitieve beslissing. Zij stelt de aanvrager daarvan per beveiligde zending in kennis.

In het geval van een tijdig ingediend bezwaar stelt de VLM een onderzoek in naar de gegrondheid van de bezwaren van de aanvrager. De VLM neemt na de behandeling van het bezwaar een definitieve beslissing en stelt de aanvrager daarvan per beveiligde zending in kennis.

§4. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de gebruikerscompensatie, meer bepaald wat betreft de aanvraag, de procedure tot toekenning van gebruikerscompensatie, de bezwaarprocedure in de zin van § 3, 2^{de} lid, en de uitbetalingstermijnen en –modaliteiten.

Hoofdstuk VI. Betalingsmodaliteiten van de compensatie

Art 8. Het Vlaamse Gewest voorziet jaarlijks in een bijzondere dotatie aan de VLM voor de bekostiging van de gebruikerscompensatie.

Hoofdstuk VII. Slotbepaling

Art 9. De compensaties voor gebruikersschade kunnen worden toegekend naar aanleiding van ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg of beslissingen van de Vlaamse Regering die vanaf 1 januari 2008 definitief zijn vastgesteld of aangenomen.
De vervaltermijn zoals vermeld in artikel 7 §2 neemt slechts een aanvang vanaf 1 januari 2009.

Hoofdstuk VIII. Wijziging aan het decreet ruimtelijke ordening

Art. 10 In artikel 38 §1, eerste lid van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gewijzigd bij decreet van 21 november 2003, wordt een punt 8° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“8° in voorkomend geval, een register, al dan niet grafisch, van de percelen waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd of een overdruk wordt toegevoegd die aanleiding kan geven tot gebruikerscompensatie zoals voorzien in het decreet van ... houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen.”

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD RUIMTELIJKE ORDENING –
ONROEREND ERFGOED

SARO

ADVIES BETREFFENDE

**VOORONTWERP VAN DECREET HOUDENDE VASTSTELLING VAN EEN KADER VOOR DE
GEBRUIKERSCOMPENSATIE**

VOORWOORD

De Vlaamse Regering heeft op 27 juni 2008 het voorontwerp van decreet houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie principieel goedgekeurd. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed (SARO) werd verzocht om binnen een termijn van 30 dagen na ontvangst van de vraag, advies uit te brengen.

Het voorontwerpdecreet voorziet een regeling voor schade die gebruikers van gronden ondervinden die hetzij een bestemmingswijziging ondergaan, hetzij een overdruk krijgen en voor zover de sectorale regelgeving die aan de basis ligt van gebruiksbepeningen en dus ook gebruikersschade, geen vergoeding voorziet. Hiermee wordt, parallel aan de bepalingen inzake de bestemmingswijzigingscompensatie opgenomen in het voorontwerpdecreet grond- en pandenbeleid, verdere uitwerking verleend aan de afspraak 30 uit het afsprakenkader – “Beleidsmatige afspraken betreffende de resterende knelpunten inzake een aanpassing van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening en inzake ontwerpdecreetgeving op het grondbeleid.”

Het systeem voor gebruikerscompensatie wordt uitgewerkt in een zo groot mogelijke analogie met de bestemmingswijzigingscompensatie zoals voorzien in het voorontwerpdecreet grond- en pandenbeleid: voorwaarden, procedure, dotatie, enz. In de vergoeding die wordt uitbetaald voor de eigenaars en gebruikers zullen evenwel geen elementen voorkomen die in beide vergoedingssystemen worden meegerekend. Het GBCS-systeem moet mogelijk maken dat de controle m.b.t. de aanvrager eenvoudig en efficiënt kan gebeuren.

Essentieel uitgangspunt is dat de gebruikersschade bij prioriteit geregeld wordt via de sectorale wetgeving die aan de basis ligt van de gebruikersschade. Het voorontwerpdecreet voorziet evenwel garanties voor diegene die schade lijdt mocht de vergoeding via de sectorale wetgeving onvoldoende of onvoldoende snel uitbetaald worden. Het is met andere woorden subsidiair. De centrale rol voor het beoordelen van de aanvragen en het berekenen en uitbetalen van de gebruikersschade wordt toegekend aan de VLM. Dit in overeenstemming met het voorontwerpdecreet grond- en pandenbeleid dat de centrale rol inzake de bestemmingswijzigingscompensatie reeds eerder heeft toegekend aan de VLM.

De leden werden verzocht hun prioriteiten over te maken tegen 11 juli 2008. Dit heeft geleid tot een ontwerp-advies dat aan de leden werd overgemaakt met het oog op eventuele aanpassing of aanvulling. Het ontwerp-advies werd besproken op 16 juli 2008 en overeenkomstig de bespreking aangepast.

ADVIES

De SARO staat gematigd positief ten aanzien van het voorontwerpdecreet. Via dit initiatief lijkt alvast het verdere verloop van het afbakeningsproces in het buitengebied voortaan mogelijks vlotter te kunnen verlopen op voorwaarde dat er voldoende middelen voorzien worden op de begroting teneinde de werkelijke economische waarde te compenseren.

Het blijft evenwel bijzonder moeilijk om nut en noodzaak van de regeling daadwerkelijk te beoordelen aangezien er heden geen evaluatie van de bestaande sectorale wetgeving en overeenkomstige instrumenten ter beschikking wordt gesteld, zodat het ook niet duidelijk is met welke grootorde en met welke frequentie er toch gevallen van schade voor gebruikers voorkomen ten gevolge van sectorale wetgevingen die niet vergoed worden.

De SARO herhaalt de opmerking uit haar advies betreffende het voorontwerpdecreet grond- en pandenbeleid, waarin gesteld werd dat een volledige afstemming van de verschillende sectorale vergoedingen en instrumenten wenselijk is mede in het licht van het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. In elk geval betreurt de SARO dat de kapitaal- en gebruikersschade en de compensatie ervan, niet geïntegreerd wordt aangepakt.

De SARO stelt vast dat niet alle landbouwbedrijven aangifteplichtig zijn volgens het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem, wat zou kunnen betekenen dat bepaalde percelen buiten de schaderegeling dreigen te vallen. Sommigen vinden de oppervlakenorm van een perceel van 0,5 ha te hoog.

De SARO stelt verder vast dat dit voorontwerpdecreet geen verwijzing noch definiëring doet inzake basismilieukwaliteit, zoals bepaald in de Mid Term Review – de randvoorwaarden in het gemeenschappelijk landbouwbeleid - van de Europese Unie, dit alhoewel de memorie van toelichting stelt dat de gebruikersschade groter moet zijn dan wat ter vrijwaring van de basismilieukwaliteit moet geduld worden.

De SARO betreurt bovendien dat het voorliggend voorontwerpdecreet niet voorziet in een uitzonderingsmaatregel op de gebruikerscompensatie, bijvoorbeeld wanneer een oplossing in natura kan geboden worden aan de getroffen landbouwer. Dit naar analogie met de planschaderegeling voorzien in het huidige DRO.

Het omzetten van agrarisch gebied naar groengebied betekent trouwens niet noodzakelijk een onmiddellijke stopzetting van de landbouwactiviteit. Het is dan ook belangrijk dat de landbouwer de keuze krijgt of hij de betrokken percelen nog verder wil bewerken onder de gestelde voorwaarden, dan wel verkiest om het landbouwgebruik stop te zetten of een andere grond te bewerken aangeboden door de overheid (grondenbank).

Al naargelang de keuze, zijn er dus verschillende mogelijkheden, elk met een andere (financieel) gevolg.

Een beheersovereenkomst moet volgens sommigen evenzeer aanzien worden als een sectorale vergoeding, waardoor dient uitgesloten te worden dat er eerst een gebruikerscompensatie bekomen wordt en vervolgens subsidies in het kader van een beheersovereenkomst.

De SARO stelt ook vast dat de VLM duidelijk in een 'rechter en partij' positie wordt geplaatst aangezien zij enerzijds de gebruikersschade mee bepalen en vervolgens instaan voor de uitbetaling ervan, maar daarnaast ook de beroepsinstantie is ten aanzien van de ontwerpbeslissing inzake de aangevraagde gebruikerscompensatie. Hierdoor dreigt de neutraliteit in het gedrang te komen.

Sommigen vragen zich ook af of de omgekeerde compensatie richting overheid niet evenzeer zou moeten worden opgenomen, daar waar er effectieve en feitelijke waardevermeerdering optreedt ten gevolge van het overheidsoptreden.

ADVIES VAN DE VLAAMSE LAND- EN TUINBOUWRAAD

Brussel, 18 augustus 2008

ADVIES VAN DE VLTR BETREFFENDE;

Voorontwerp van decreet houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en beslissingen van de Vlaamse Regering.

Inleiding; voorwerp adviesaanvraag.

In een schrijven van de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid, de heer Kris Peeters wordt een advies gevraagd aan de Vlaamse Land- en Tuinbouwraad betreffende het voorontwerp van decreet houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en beslissingen van de Vlaamse Regering.

Het ontwerpbesluit werd principieel goedgekeurd door de bijeenkomst van de Vlaamse Regering op 27 juni 2008.

Situering dossier.

Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen voorziet in de doelstelling dat 38.000 ha extra natuurgebied en 10.000 ha extra bosgebied zullen worden gerealiseerd voor het overgrote deel ten koste van landbouwgebieden daar in het RSV is bepaald dat het aandeel landbouwbestemmingen moet verkleinen van 806.000 ha naar de 750.000 ha.

Enerzijds is in het voorontwerp van decreet ‘grond- en pandenbeleid’ een compensatieregeling voorzien voor de kapitaalschade geleden door de eigenaars die voortvloeien uit planningsprocessen wanneer de waarde van de gronden negatief wordt beïnvloed.

Daarnaast zijn er tengevolge van sectorale gebruiksbeperkingen bij bestemmingswijzigingen en overdrukken ook beperkingen voor de grondgebruiker.

Wanneer via sectorale wetgeving niet of niet tijdig (binnen het jaar na de aanvraag tot gebruikersschade) wordt voorzien in een compensatieregeling voor opgelopen gebruikersschade wordt via het voorliggend ontwerpdecreet in een compensatieregeling voorzien.

Het systeem voor gebruikerscompensatie wordt uitgewerkt in analogie met de bestemmingswijzigingscompensatie. Voor de toepassing wordt gebruik gemaakt van de gegevens voorhanden in het GBCS-systeem. Via een dotatie aan de VLM worden door de VLM de aanvragen beoordeeld, de gebruikersschade berekend en uitbetaald.

De Vlaamse regering zal via een aantal uitvoeringsbesluiten verder invulling geven aan de manier waarop de vergoeding zal berekend worden.

Advies vanwege de Vlaamse Land- en Tuinbouwraad.

De Vlaamse Land- en Tuinbouwraad geeft een positief advies over het voorontwerp van decreet houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en beslissingen van de Vlaamse Regering, doch wenst de volgende bemerkingen en bedenkingen te formuleren;

De VLTR vindt het positief dat voor een belangrijke maatregel als de gebruikerscompensatie voor de land- en tuinbouwsector bij bestemmingswijziging een ontwerpdecreet wordt

uitgewerkt dat aanvullend is en dat bedoeld is uitwerking te krijgen voor de uitvoeringsplannen op alle niveaus.

De VLTR stelt dat de gebruiker volgens artikel 3, 1° ruim gedefinieerd wordt volgens de identificatie in het GBCS-systeem. Kan eventueel de doelgroep niet beperkt worden tot diegenen die zich professioneel in hoofd- of nevenberoep met land- en tuinbouw bezighouden (cfr. de voorwaarden voor vlif-steun). Het kan immers bijvoorbeeld niet de bedoeling zijn dat een terreinbeherende natuurvereniging beroep kan doen op schadecompensatie als gebruiker tengevolge van een bestemmingswijziging in een uitvoeringsplan. Anderzijds stelt de Raad vast dat het GBCS-systeem niet volledig sluitend is: bepaalde tuinbouwpercelen zouden aldus niet onder de schaderegeling vallen vermits niet alle bedrijven aangifteplichtig zijn. De VLTR vraagt dan ook om het systeem sluitend te maken. Vraag is ook hoe zal worden omgegaan met percelen die bijvoorbeeld worden gebruikt voor seizoenspacht waarbij de gebruiker wisselt van jaar tot jaar.

De VLTR vindt het positief dat dit ontwerpdecreet een aanvullend karakter heeft (zowel op financieel vlak als tijdsgebonden) naast de vergoedingen die via de sectorale wetgevingen zijn voorzien of nog in ontwikkeling zijn.

Uiteraard is het logisch dat prioritair de sectorale vergoedingssystemen in werking moeten treden. Met betrekking tot bijvoorbeeld de overdrukken ‘overstromingsgebieden’ en ‘reservaten’ (aangehaald in artikel 3, 3°) is het niet altijd duidelijk wat bedoeld wordt. (code van het gewestplan - definitie?) Er dient m.a.w. een duidelijke definitie te worden voorzien voor ‘overdrukken’ waarbij ook alle overdrukken die in het gewestplan zijn opgenomen én die door de Vlaamse Regering zijn bepaald.

Volgens de memorie van toelichting worden bovendien de overdrukken ‘natuurverweving’, ‘GEN’, ‘GENO’ en ‘oeverzone’ niet als een overdruk in de zin van dit decreet worden begrepen. De VLTR durft aandringen om indien er gebruikersschade kan aangetoond worden ten gevolge van één van deze overdrukken of een combinatie van verschillende overdrukken wat niet ondenkbaar is, dat het aanvullend karakter van dit ontwerpdecreet niet mag verloren gaan en alsoog in werking moet treden en een passende gebruikersschade dient te worden uitgewerkt.

Uiteindelijk vraagt de VLTR uitdrukkelijk dat de landbouwer een keuze kan maken na een bestemmingswijziging tussen ofwel:

- het volledig stopzetten van het gebruik van de grond en dan wordt de volledige gebruikersvergoeding (uittredingsvergoeding) van een onteigening betaald ofwel
- gaat de gebruiker de grond verder gebruiken waarbij de hoogte van de gebruikersvergoeding afhankelijk zal zijn van de impact op de economische uitbating van de percelen.

Verder kan de VLTR niet voldoende benadrukken dat de sector voldoende betrokken moet worden bij de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten.

Voor het vergoedingssysteem voor de eigenaar wordt gebruik gemaakt van de kadastrale percelen, voor het vergoedingssysteem van de gebruikers wordt vermoedelijk gebruik gemaakt van de verzamelaanvraag via het GBCS-systeem. Kan voor het bereken van de vergoeding best in beide gevallen niet gewerkt worden met hetzelfde systeem zodat alleszins met dezelfde oppervlakte wordt gewerkt?

Anderzijds wordt de vraag gesteld vermits het over een éénmalige vergoeding gaat dat er voldoende aandacht besteed moet worden aan een differentiatie van de vergoeding op basis van de bedrijfsgegevens zodat een vergoeding wordt uitgewerkt op maat van het bedrijf en dit in relatie tot de omvang van het bedrijfsareaal dat een bestemmingswijziging doormaakt en bijvoorbeeld ook rekening houdt met de leeftijd van de bedrijfsleider.

De VLTR vraagt uitdrukkelijk naar garantie voor voldoende financiële middelen. De wijze van uitbetaling en uitbetalingstermijnen moeten nog bepaald worden door de Vlaamse Regering. De Raad dringt aan op 100% vergoeding. De vergoeding moet werkelijk een compensatie zijn voor het verlies van de economische waarde en mag niet bepaald worden door het beschikbaar budget.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat een belangrijke rol wordt toebedeeld aan de VLM. De VLM werkt via de op te richten provinciale kapitaalschadecommissies mee aan de bepaling van de gebruikersschade. Aanvragen moeten worden ingediend bij de VLM. In de beroepsprocedure is bovendien voorzien dat er ook bij de VLM beroep moet worden aangetekend. Hierdoor wordt de VLM “rechter en partij” in deze kwestie, wat niet gewenst is. De VLTR vraagt dan ook om een beroepsprocedure uit te bouwen buiten de VLM.

De ondervoorzitter
C. ADRIAENS

De ondervoorzitter
Y. DEJAEGER

De secretaris
L. UYTDEWILLIGEN

ADVIES VAN DE MINARAAD



ADVIES

26 augustus 2008

VOORONTWERP VAN DECREET HOUDENDE VASTSTELLING
VAN EEN KADER VOOR DE GEBRUIKERSCOMPENSATIE BIJ
BESTEMMINGSWIJZIGINGEN, OVERDRUKKEN EN
BESLISSINGEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Inhoud

1. Algemene aanbevelingen	35
2. Specifieke aanbevelingen.....	38
2.1. Inleiding.....	38
2.2. Doelstelling en begrippen.....	39
2.3. Toepassingsgebied	41
2.4. Residuaire karakter	41
2.5. Bedrag van de gebruikerscompensatie	42
2.6. Procedure	44

INLEIDING

De Minaraad ontving op 10 juli 2008 een adviesvraag van de Vlaamse minister van Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsontwikkeling over het ontwerp van decreet houdende vaststelling van een kader voor een gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en beslissingen van de Vlaamse Regering.

Het ontwerpdecreet voorziet een regeling voor schade die gebruikers van gronden ondervinden in het geval van bestemmingswijziging, het aanbrengen van bepaalde overdrukken of het opleggen van bepaalde erfdienstbaarheden en voor zover de sectorale regelgeving die aan de basis ligt van de gebruikersschade, geen vergoeding voorziet.

Het adviesdossier bevat een voorontwerp van decreet met bijhorende memorie van toelichting en de nota aan de Vlaamse Regering. Er is geen RIA bijgevoegd.

De adviesvraag gaat uit van een adviestermijn van 30 dagen. De Raad heeft het advies goedgekeurd op de eerste geplande raadszitting na de verlofperiode.

In een eerste deel van dit advies formuleert de Raad enkele algemene aanbevelingen. In een tweede deel gaat de Raad specifiek in op het ontwerpdecreet.

Hubert David
Voorzitter Minaraad

Krachtlijnen

Het ontwerpdecreet legt de basis voor een nieuwe gebruikerscompensatie voor landbouwers. In het geval van een bestemmingswijziging van 'geel' naar 'groen' en in het geval van bepaalde 'groene' overdrukken voorziet het ontwerpdecreet in een vergoeding voor de landbouwer.

De Raad betreurt dat met dit ontwerpdecreet vooruitgelopen wordt op de resultaten van de lopende evaluatie van het natuur- en bosbeleid. Het zou logisch zijn dat eerst de evaluatie van het huidige financieel instrumentarium ter advies wordt voorgelegd en dan pas een eventuele nieuwe steunregeling.

De Raad benadrukt dat het ontwerpdecreet enkel een 'vangnet'functie kan vervullen, met name voor eventuele gevallen waar er momenteel een lacune (geen volwaardige vergoeding voor gebruikersschade) zou bestaan. De memorie van toelichting toont niet aan in welke mate de huidige instrumentenmix te kort schiet en er alsnog nood zou zijn aan een nieuwe financiële vergoeding. De Raad vraagt dat de lacunes in kaart worden gebracht. Alle bestaande vergoedingen moeten hierbij mee genomen worden en ook de vergoedingen die momenteel worden uitgewerkt (o.a. vergoedingen overstromingsgebieden). Vervolgens dient onderzocht te worden in hoeverre de lacunes kunnen opgevangen worden met een aanpassing van de huidige sectorale wetgeving.

De Raad erkent dat het voorzien van een volwaardig vergoedingssysteem kan leiden tot een versnelde realisatie van de doelstellingen van het RSV inzake meer natuur en bosgebieden. Dit noodzaakt evenwel dat er volop werk wordt gemaakt van de uitvoering van deze afbakeningsprocessen. Dit houdt onder meer in dat het nodige personeel en bijkomende middelen worden voorzien. De Raad benadrukt dat de invoering van een eventuele bijkomende gebruikerscompensatie expliciet dient te worden gekoppeld aan de versnelde realisatie van de doelstellingen van het RSV inzake meer natuur- en bosgebieden.

De Raad stelt vast dat de inschatting van de budgettaire gevolgen van voorliggende ontwerpdecreet momenteel gestoeld is op tal van onzekerheden. Hij vraagt een verdere verduidelijking.

In deel II van dit advies gaat de Raad specifiek in op de diverse bepalingen van het ontwerpdecreet. De Raad formuleert onder meer bedenkingen bij de doelstelling en de begrippen, het toepassingsgebied, het residuaire karakter, het bedrag van de gebruikerscompensatie en de procedure.

ADVIES

1. Algemene aanbevelingen

- [1] **Vertrek van de evaluatie.** Het regeerakkoord kondigde de evaluatie aan van de instrumenten voor het natuur- en bosbeleid. De nota aan de Vlaamse Regering bij voorliggend ontwerpdecreet stelt dat deze evaluatie in opmaak is en nog verder moet uitgediept worden. Ondertussen heeft de Minaraad op 22 juli 2008 een adviesvraag ontvangen over het 'Evaluatierapport natuur- en bosbeleid'. De adviesvraag gaat uit van een advies tegen 15 september 2008.

Voorliggend ontwerpdecreet wacht de resultaten en het debat over deze evaluatie dus niet af. Het ontwerpdecreet legt de basis voor een nieuwe vergoeding nl. de gebruikerscompensatie. In het geval van een bestemmingswijziging van 'geel' naar 'groen', in het geval van bepaalde 'groene' overdrukken en bepaalde erfdienstbaarheden voorziet het ontwerpdecreet in een vergoeding voor de gebruiker. De Raad benadrukt dat het logisch zou zijn dat eerst de evaluatie van het huidige financieel instrumentarium ter advies wordt voorgelegd en dan pas een eventuele nieuwe steunregeling.

- [2] **Ga voor debat natuur- en bosbeleid.** Voorliggend ontwerpdecreet maakt het debat over de inzet van de juiste instrumenten zeer actueel. Centrale vragen in dit debat zijn onder meer: Welke taak wenst de overheid op zich te nemen in het vrijwaren van natuur en bos in Vlaanderen? Welke rol vervullen de diverse doelgroepen hierbij (overheid, natuurverenigingen, particulieren)? Welke instrumenten inzake het grondenbeleid kunnen worden ingezet (grondruil, opkoopregeling, onteigening, beheersovereenkomsten)? Hoe kan een betere afstemming tussen de vele instrumenten worden gerealiseerd?

Het evaluatierapport zou de aanzet kunnen betekenen van dit debat over het behoud van natuur en bos in Vlaanderen. Afbakening van natuur- en bosgebieden en de inzet van de noodzakelijke instrumenten om deze doelstelling te realiseren vormen hier één aspect van. Dit debat zou gevoerd moeten worden uitgaande van de resultaten van de afgeronde evaluatie en voorafgaand aan het invoeren van nieuwe instrumenten. Als om redenen van hoogdringendheid niet kan gewacht worden op de grondige evaluatie, dan is het billijk om ook ten aanzien van andere doelgroepen dan landbouw de gekende tekorten en onvolkomenheden versneld aan te pakken.

- [3] **Toon noodzaak nieuwe vergoeding aan.** Volgens de nota van de Vlaamse Regering bij het voorliggend ontwerpdecreet is het nu reeds duidelijk dat *'een aantal van de bestaande instrumenten niet operationeel zijn, en dat de bestaande instrumentenmix ook niet alle gebruikersschade dekt.'*

De memorie van toelichting geeft slechts twee concrete voorbeelden van het tekort schieten van de bestaande vergoedingen. Enerzijds wordt verwezen naar het ontbreken van een gebruikersvergoeding bij een bestemmingswijziging die nultbemesting veroorzaakt en anderzijds naar het gebrek aan uitvoering van de in het decreet Natuurbehoud voorziene vergoedingsregeling voor VEN-gebieden (artikel 9,§2,).

Wat betreft het eerste voorbeeld van *'het ontbreken van een gebruikersvergoeding bij een bestemmingswijziging die nultbemesting veroorzaakt'* wijst de Raad onder meer op de bestaande vergoedingen voor

landbouwers, uitgewerkt in het kader van het mestbeleid (vergoeding voor onthouding van bemesting en bestrijdingsmiddelen ter bevordering van natuurontwikkeling in kwetsbare zones natuur). Bovendien benadrukt de Raad dat een bestemmingswijziging van geel naar groen momenteel niet leidt tot een onmiddellijke inwerkingtreding van de nulbemesting.

Wat betreft het tweede voorbeeld '*vergoedingsregeling voor het VEN*' is het voor de Raad onbegrijpelijk waarom het ontbreken van de uitvoering van een decretale vergoeding kan opgevangen worden door het uitwerken van een nieuw decretaal kader.

De Raad stelt aldus vast dat de memorie van toelichting onvoldoende aantoont in welke gevallen de huidige instrumentenmix te kort schiet en er alsnog nood zou zijn aan een nieuwe financiële vergoeding. Het ontbreken van concrete voorbeelden maakt het beoordelen van het voorliggend ontwerpdecreet zeer moeilijk. Dit leidt er bijkomend ook toe dat de berekening van de budgettaire weerslag van voorliggend ontwerpdecreet eerder berust op 'nattevingerwerk' (zie. par.[8]).

- [4] Benut bestaande financiële instrumenten maximaal.** De Raad erkent het principe dat eventuele gebruikersschade in het geval van ruimtelijke bestemmingswijzigingen volwaardig dient vergoed te worden. De Raad verwijst naar de talrijke financiële instrumenten die momenteel beschikbaar worden gesteld vanuit het bosbeleid, het natuurbeleid, het milieubeleid (o.a. mestbeleid), landschapsbeleid en het landbouw- en plattelandsbeleid. De Raad verwijst naar de studie en het bijhorende advies dat hij hierover heeft uitgebracht in 2006. De studie toont onder meer aan dat er momenteel al een breed gamma aan financiële instrumenten bestaat. Er is eerder de behoefte aan een betere afstemming tussen deze instrumenten dan aan het creëren van een bijkomende financiële vergoeding.¹

De nota aan de Vlaamse Regering erkent dat de vergoeding van de gebruikersschade in belangrijke mate sectoraal zal geregeld worden. Enkel daar waar een vergoeding niet of onvoldoende voorzien is, zou de gebruikerscompensatie worden voorzien.

De Raad benadrukt dat het ontwerpdecreet enkel een 'vangnet'functie kan vervullen, namelijk voor eventuele gevallen waar er momenteel een lacune (geen volwaardige vergoeding voor gebruikersschade) zou bestaan. Deze lacunes moeten opgelijst worden voor alle gebruikers (onder meer natuurbeheerders, bosbouwers en private beheerders). Alle bestaande vergoedingen moeten in de oefening worden meegenomen en ook de vergoedingen die momenteel worden uitgewerkt. De Raad wijst hieromtrent naar het ontwerpbesluit inzake het decreet integraal waterbeleid waar vergoedingen worden voorzien in het kader van de aanduiding van overstromingsgebieden.² Vervolgens dient onderzocht te worden in hoeverre de lacunes kunnen opgevangen worden met een aanpassing of betere toepassing van de huidige sectorale wetgeving.

¹ Minaraad 2005|025. Briefadvies van 26 mei 2005 over de financiële instrumenten voor natuur, bos en landschap.

'Financiële instrumenten voor natuur, bos en landschap', mei 2005. Studie uitgevoerd in opdracht van de Minaraad door Bea Kayaerts.

² Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van de onteigening ten algemene nutte, het recht van voorkoop, de aankoopplicht en de vergoedingsplicht van titel I van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003.

- [5] **Versnel realisatie RSV doelstellingen inzake natuur en bos.** De memorie van toelichting stelt dat het voorliggend ontwerpdecreet noodzakelijk is om de doelstellingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) te kunnen realiseren. Het gaat dan specifiek over de realisatie van 38.000 ha extra natuurgebied en 10.000 ha extra bosgebied. Deze doelstelling zal voor een groot deel gerealiseerd worden door de omzetting van gebieden met landbouwbestemming naar natuurbestemming.

De Raad erkent dat het voorzien van een volwaardig vergoedingssysteem kan leiden tot een versnelde realisatie van de doelstellingen van het RSV inzake meer natuur en bosgebieden. Dit noodzaakt evenwel dat er volop werk wordt gemaakt van de uitvoering van deze afbakeningsprocessen. Dit houdt onder meer in dat het nodige personeel en bijkomende middelen worden voorzien, zo niet wordt de toepassing van de bestemmingswijzigingscompensatie een bijkomende hinderpaal voor de realisatie van het RSV. De Raad benadrukt dat de invoering van een eventuele bijkomende gebruikerscompensatie expliciet dient te worden gekoppeld aan de versnelde realisatie van de doelstellingen van het RSV inzake meer natuur- en bosgebieden.

- [6] **Stem bestemmingswijzigingscompensatie en gebruikerscompensatie met elkaar af.** Om de realisatie van deze doelstellingen van het RSV te faciliteren werden in het ontwerpdecreet grond- en pandenbeleid twee nieuwe vormen van compensatie van kapitaalschade voorgesteld: namelijk de compensatie voor bestemmingswijzigingen en de compensatie voor het aanbrengen van een overdruk. In zijn recent advies van 22 mei 2008 formuleerde de Raad ernstige bedenkingen bij deze compensatievergoedingen.³

Complementair aan deze vergoeding voor kapitaalschade, die toegekend wordt aan de eigenaar, voorziet voorliggend ontwerpdecreet in een vergoeding voor de gebruikersschade. Deze zal toegekend worden aan de gebruiker. In het geval de gebruiker ook eigenaar is van de grond kan hij beroep doen op beide vergoedingen (bestemmingswijzigingscompensatie, gebruikerscompensatie).

De Raad benadrukt aldus dat – bij het berekenen van de hoogte van de beide vergoedingen – een goed overwogen afbakening van de schadeposten noodzakelijk is; dit om te voorkomen dat twee maal voor dezelfde schade zou vergoed worden. Het is bovendien belangrijk dat de regeling rond gebruikerscompensatie samen in voege kan gaan met de regeling rond kapitaalschade (bestemmingswijzigingscompensatie) uitgewerkt in het ontwerpdecreet grond- en pandenbeleid.

Bestemmingswijzigingscompensatie:	Gebruikerscompensatie:
- wordt toegekend aan de eigenaar	- wordt toegekend aan de gebruiker
- betreft een compensatie voor de kapitaalschade	- betreft een compensatie voor de gebruikersschade

- [7] **Respecteer rechtvaardigheidsprincipe.** De nota aan de Vlaamse Regering bij voorliggend ontwerpdecreet stelt dat het decreet nodig is *'om pure redenen van*

³ Minaraad 2008|26. Advies van 22 mei 2008 over het voorontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid en voorontwerp van decreet betreffende het grond- en pandenbeleid.

rechtvaardigheid'.

Niettemin stelt de Raad vast dat het voorliggend ontwerpdecreet niet uitgaat van een gelijke behandeling van alle grondgebruikers in Vlaanderen. De vergoeding geldt enkel voor landbouwers die geïdentificeerd zijn in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem. Andere grondgebruikers vallen buiten de regeling. De Raad verwijst naar het Natuurdecreet en bijhorende uitvoeringsbesluiten waarbij alle grondgebruikers betrokken worden. Ook het ontwerpbesluit bij het decreet integraal waterbeleid (cf. voetnoot 2) gaat uit van een veel ruimere omschrijving van de rechthebbende (gebruiker).

- [8] **Ga uit van een volwaardige budgettaire raming.** De nota aan de Vlaamse Regering gaat kort in op de budgettaire weerslag van voorliggend ontwerpdecreet. Naar analogie met - en op basis van - de gegevens die gehanteerd werden bij de inschatting van de budgettaire weerslag van de kapitaalschade in het ontwerpdecreet grond- en pandenbeleid, is een inschatting gemaakt van de mogelijke budgettaire weerslag van de totale gebruikersschade bij bestemmingswijzigingen. Ervan uitgaande dat de doelstellingen via een gespreid programma gerealiseerd worden in een periode van 10 jaar en dat 50% van de gebruikersschade geregeld wordt via de bestaande en operationele sectorale vergoedingssystemen, wordt de dotatie aan de Vlaamse Landmaatschappij geraamd op 1.771.818 € per jaar of 93.253 € per ruimtelijk uitvoeringsplan (verder RUP).

Het advies van de Inspectie van Financiën is 'voorlopig ongunstig'. IF formuleert tal van bemerkingen en wijst er ten slotte op dat in de begroting voor de voorgestelde maatregelen geen middelen zijn voorzien. IF wijst er tevens op dat de ontwerpdecreten ruimtelijke ordening en grond- en pandbeleid (na toevoeging van voorliggend dossier) op korte termijn aanleiding geven tot belangrijke meerkosten en de apparaatskosten van de Vlaamse overheid onder druk zetten.

De Raad stelt vast dat de raming van de budgettaire weerslag van voorliggend ontwerpdecreet gestoeld is op heel wat onduidelijkheden. Ten eerste wijst de Raad er op dat momenteel onduidelijk is voor welke gebruikersschade nog geen afdoende vergoeding bestaat (zie par. [3]). Ook de hoogte van de vergoeding is nog nergens vastgelegd. Ten tweede heeft dit ontwerpdecreet duidelijk enkel een 'vangnetfunctie'; namelijk in te zetten wanneer de bestaande vergoedingen niet zouden volstaan (zie par.[4], [16] en [17]). Niettegenstaande gaat de raming er van uit dat de helft van de gebruikersschade geregeld zal worden via voorliggend decreet. Ten derde stelt de Raad vast dat ook de mogelijke verschuiving bij de inzet van andere financiële instrumenten niet bekeken wordt (opkoop vs. beheersovereenkomsten vs. grondruil). En ten slotte stelt de Raad vast dat de financiële raming geen enkel inzicht biedt op de financiële gevolgen van beslissingen van lokale besturen (gemeentelijke en provinciale RUP's). De Raad vraagt dan ook dat een meer concrete inschatting van de budgettaire gevolgen van voorliggende ontwerpdecreet wordt opgesteld.

2. Specifieke aanbevelingen

2.1. Inleiding

- [9] **Situering.** In dit deel van het advies gaat de Raad specifiek in op de diverse bepalingen van het ontwerpdecreet. De Raad volgt hierbij de structuur van het ontwerpdecreet. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de doelstelling en de begrippen, het toepassingsgebied, het residuaire karakter, het bedrag van de

gebruikerscompensatie en de procedure.

2.2. Doelstelling en begrippen

- [10] **Doelstelling.** Artikel 2 schetst de doelstelling van het ontwerpdecreet. Het ontwerpdecreet stelt het kader vast voor een financiële vergoeding van de schade die een gebruiker van een grond lijdt door gebruiksbeperkingen op deze grond ten gevolge van ruimtelijke bestemmingswijzigingen, het vastleggen van overdrukken of het opleggen van erfdienstbaarheden.

In artikel 3 worden de verschillende begrippen 'gebruiker', 'bestemmingswijziging', 'overdruk' en 'gebruikersschade' nader omschreven. De doelstelling van het decreet wordt daardoor verder verengd.

- [11] **Gebruiker.** Het ontwerpdecreet voert een zeer beperkte omschrijving in van de begunstigde van de gebruikersschade. Artikel 3, 1°, stelt dat het moet gaan om *'een natuurlijke of rechtspersoon die titularis is van een persoonlijk of zakelijk recht op een grond en die deze grond ook effectief gebruikt en als landbouwer is geïdentificeerd in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem, vermeld in het decreet van 22 december 2006 houdende de inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en het landbouwbeleid.'*

Concreet betekent dit dat de gebruikersschade slechts zal toegekend worden aan een specifieke groep van grondgebruikers. De vergoeding geldt enkel voor landbouwers die geïdentificeerd zijn in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem. Het gebruik dient effectief aangetoond te worden. Eerder in dit advies wees de Raad al op de ongelijkheid die hierdoor wordt gecreëerd ten aanzien van andere grondgebruikers.

Artikel 4, §3, van het ontwerpdecreet bepaalt dat bepaalde organisaties, overheden en instellingen worden uitgesloten van het recht op de gebruikerscompensatie. De organisaties worden niet vermeld maar er wordt verwezen naar artikel 6.2.11, 2°lid, van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid. De Raad vermoedt dat dit artikel 5.2.11, 2° lid moet zijn, zoals ook vermeld in de memorie van toelichting. De Raad merkt op dat in dit artikel opnieuw wordt doorverwezen, namelijk naar artikel 19, §2, tweede, derde en vierde lid van het decreet Ruimtelijke Ordening. Volgens de memorie van toelichting gaat het aldus over het Vlaamse Gewest, de diensten van de Vlaamse Regering, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest en de besturen die onder het administratieve toezicht staan van het Vlaamse Gewest en de vennootschappen die een erkenning hebben van de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten en de instellingen die eronder ressorteren. De Raad vraagt om te onderzoeken in hoeverre deze diverse doorverwijzingen juridisch noodzakelijk zijn.

- [12] **Ruimtelijke bestemmingswijzigingen.** Artikel 3, 2°, legt specifiek vast om welke bestemmingswijzigingen het gaat. Grotendeels kan het samengevat worden als de wijziging van geel naar groen. Het gaat concreet over een ruimtelijke bestemmingswijziging:
- a) door middel van een ruimtelijk uitvoeringsplan waarbij een zone 'landbouw' omgezet wordt naar een zone 'natuur', 'bos' of 'overig groen'.
 - b) door middel van een plan van aanleg dat een agrarisch gebied omzet naar een groengebied of bosgebied. Opvallend is dat hier geen sprake is van 'overig groen'.

- [13] **Overdrukken.** Artikel 3, 3°, geeft een limitatieve lijst van overdrukken die in aanmerking komen voor een gebruikersschade: 'ecologisch belang', 'ecologische waarde', 'overstromingsgebied', 'reservaat' of 'valleigebied'.

De Raad heeft heel wat bedenkingen bij de betreffende bepalingen inzake gebruikersschade in het geval van overdrukken.

Een eerste bemerking is dat het ontwerpdecreet zeer onduidelijk is over welke overdrukken kunnen leiden tot een gebruikerscompensatie. Op een arbitraire en niet onderbouwde wijze worden bepaalde overdrukken opgenomen en andere overdrukken uitgesloten. Artikel 3,3°, vermeldt grotendeels oudere, niet meer van toepassing zijnde overdrukken (uitz. overstromingsgebied). De Vlaamse Regering kan evenwel bijkomende overdrukken vaststellen. Uitgaande van de memorie van toelichting zou deze uitbreiding zeer ruim kunnen zijn. De memorie stelt immers dat het kan gaan om overdrukken in het kader van de gewestplannen of plannen van aanleg met een min of meer vergelijkbare beperking als om bestaande of toekomstige overdrukken met een vergelijkbare beperking als de decretaal opgesomde. Opvallend is dan weer dat de enige momenteel relevante overdrukken zoals 'natuurverweving', 'GEN', 'GENO' en 'oeverzone' – volgens de memorie van toelichting - uitgesloten zijn. De reden is wellicht dat de Vlaamse Regering er van uitgaat dat hiervoor effectief al vergoedingssystemen werkzaam zijn en/of dat dit zal geregeld worden door bestemmingswijzigingen via RUP's. De Raad dringt aan op een goed onderbouwde afbakening van de lijst van mogelijke overdrukken die in aanmerking komen voor gebruikerscompensatie. De selectie van overdrukken dient weloverwogen te gebeuren en grondig onderbouwd te worden. Afstemming met bestaande vergoedingen voor overdrukken dient te gebeuren. Zo voorziet artikel 3,3°, in een gebruikscompensatie voor overstromingsgebied terwijl momenteel een ontwerpbesluit hieromtrent in opmaak is.

De Raad stelt vast dat ook overdrukken die door provinciale of gemeentelijke RUP's of plannen van aanleg worden opgelegd, voor gebruikerscompensatie in aanmerking zouden kunnen komen. De Raad vraagt dat naar analogie met de planschaderegeling, ook bij de gebruikerscompensatie het principe wordt gehanteerd dat de overheid die verantwoordelijk is voor de overdruk (of de bestemmingswijziging) voor de financiering van de gebruikerscompensatie in staat. De Raad verwijst naar zijn vraag om te werken met een goed onderbouwde en afgelijnde lijst van overdrukken.

Ten slotte wijst de Raad er op dat de compensatie voor de gebruiker - om de voorschriften van een bestemming op te volgen - onmogelijk kan volgehouden worden en gefinancierd kan worden voor alle mogelijke gebruikersgroepen die eventueel zouden geconfronteerd worden met overdrukken. Het is dan ook noodzakelijk minimaal te stellen dat de overdruk dient te leiden tot een aanzienlijke gebruikersschade.

- [14] **Erfdienstbaarheden.** Naast bestemmingswijzigingen en overdrukken vormt het opleggen van erfdienstbaarheden een derde reden om over te kunnen gaan tot het verlenen van een gebruikerscompensatie. Artikel 2 stelt dat indien de Vlaamse Regering krachtens wet of decreet een erfdienstbaarheid tot openbaar nut oplegt, zij uitdrukkelijk moet vermelden of deze erfdienstbaarheid al dan niet aanzienlijke gebruikbeperkingen inhoudt die aanleiding geven tot gebruikersschade in de zin van het decreet. In de titel van het decreet wordt hierom verwezen naar 'beslissingen van de Vlaamse Regering'. De Raad stelt vast dat deze bepalingen niet verder uitgewerkt is in het ontwerpdecreet. Ook de memorie van toelichting geeft geen verdere verduidelijking. Zoals bij beperkingen die samenhangen met ruimtelijke bestemmingen en overdrukken

worden ook bij het opleggen van erfdienstbaarheden, nu al vergoedingen toegekend aan gebruikers.

2.3. Toepassingsgebied

[15] Toepassingsgebied. Artikel 4 formuleert nog enkele bijkomende voorwaarden voor de toepassing van de gebruikerscompensatie:

- De bestemmingswijziging en/of overdruk moet beantwoorden aan alle vereisten opgesomd in artikel 6.2.4 van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid. De memorie van toepassing verwijst naar artikel 5.2.4 van dit decreet. Artikel 5.2.4 van het ontwerpdecreet grond- en pandenbeleid formuleert twee voorwaarden waaraan het perceel moet voldoen, namelijk 1° het perceel heeft een oppervlakte van ten minste 0,5 hectare en 2° het perceel is het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin het ruimtelijk uitvoeringsplan of het plan van aanleg definitief wordt vastgesteld of aangenomen, geregistreerd in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem.
- De gebruiker dient het effectieve gebruik van de grond aan te tonen. De Vlaamse Regering kan nog nadere regels vaststellen over de wijze hoe dit moet gebeuren.
- De gebruikerscompensatie in geval van de overdruk 'overstromingsgebied' wordt pas toegepast op het moment dat het overstromingsgebied wordt ingericht. De Raad verwijst hieromtrent naar paragraaf [18] van dit advies.
- Bepaalde gebruikers worden uitgesloten. De Raad ging hier al op in onder paragraaf [8] van dit advies.

2.4. Residuaire karakter

[16] Residuaire karakter. Artikel 5,§1,§2, van het ontwerpdecreet legt het residuaire karakter van de gebruikerscompensatie vast. Prioritair moeten andere vergoedingsmechanismen dan de gebruikerscompensatie worden aangesproken. Indien er geen ander vergoedingsmechanisme is, dan is de gebruikerscompensatie verschuldigd.

De Raad ondersteunt dit principe dat allereerst alle andere mogelijke vergoedingsmechanismen aangesproken moeten worden. Indien er al een nood zou bestaan aan een bijkomende gebruikerscompensatie dan kan dit enkel bestaan uit een 'vangnet'-functie (zie par. [4]).

De Raad vraagt de uitwerking van duidelijke regels voor het toepassen van dit residuaire karakter. Dit betekent dat in de praktijk een handleiding (een trapladder) wordt uitgewerkt. Eerste stap betreft de oplijsting van de mogelijke gebruikersbeperkingen (i.f.v. van de natuurdoelstellingen en de gewenste maatregelen). De tweede stap geeft een overzicht van de betreffende beschikbare financiële steunmaatregelen in relatie tot de mogelijke gebruikersbeperkingen. Het is duidelijk dat de landbouwer hier ook kan kiezen voor andere (dan financiële) instrumenten zoals grondruil, gebruikersvergoeding bij onteigening. Pas in derde instantie wordt een pakket vergoedingen voorzien, in het kader van de gebruikerscompensatie.

[17] Toepassing residuaire karakter. De Raad stelt vast dat het ontwerpdecreet verder enkele bepalingen bevat die het residuaire karakter van de gebruikerscompensatie zeer complex maakt en bemoeilijkt. De

gebruikerscompensatie is bijvoorbeeld ook verschuldigd indien de gebruiker de andere vergoeding niet binnen het jaar ontvangt of indien de andere vergoeding niet afdoende is. In dit geval heeft de gebruiker recht op het verschil tussen de gebruikerscompensatie en de andere vergoeding (artikel 5, §3, §4). De Raad vindt het geen voorbeeld van goed bestuur om te voorzien dat bij het niet tijdig ontvangen van een sectorale vergoeding de mogelijkheid wordt gecreëerd om dan maar beroep te kunnen doen op de gebruikerscompensatie.

Het ontwerpdecreet voorziet dat indien de door de gebruikerscompensatie reeds gedekte waardevermindering later gecompenseerd wordt door middel van de toepassing van een sectorale wetgeving, de lopende betalingen worden stopgezet en de reeds betaalde tranches worden teruggevorderd (artikel 5, §5). Indien een perceel na toekenning van een gebruikerscompensatie wordt onteigend voor de verwezenlijking van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het plan van aanleg (dat de gedekte gebruikersschade heeft doen ontstaan), wordt het bedrag van de gebruikerscompensatie verminderd met de onteigeningsvergoeding voor de gebruiker.

De Raad benadrukt dat bij aanvang – namelijk voor het ter beschikking stellen van de gebruikerscompensatie – een duidelijke keuze dient te gebeuren voor de financiële instrumenten. Zoals Inspectie van Financiën in zijn advies ook opmerkt is het ontwerpdecreet nu zodanig uitgewerkt dat eerst een gebruikerscompensatie kan worden toegekend en vervolgens vergoedingen kunnen worden verkregen via sectorale regelingen.

2.5. Bedrag van de gebruikerscompensatie

[18] **Recht op gebruikersschade.** Artikel 4, §2, gaat er van uit – echter enkel in het geval van ‘overdruk overstromingsgebied’ – dat het recht op gebruikerscompensatie pas ingaat op het moment waarop het overstromingsgebied wordt ingericht (dus bij de effectieve realisatie van de bestemming en niet bij het inwerking treden van de bestemmingswijziging). De memorie van toelichting stelt dat dit logisch is omdat de landbouwer de betrokken grond verder kan exploiteren zonder substantiële beperkingen totdat het overstromingsgebied is ingericht.

De Raad benadrukt dat het omzetten van agrarisch gebied naar groengebied niet noodzakelijk leidt tot een onmiddellijke en/of gehele stopzetting van de landbouwactiviteit. In die zin is het niet logisch dat dit principe niet gehanteerd worden voor de andere gevallen (andere dan overstromingsgebieden). Artikel 4, §1, stelt bijvoorbeeld dat een gebruiker recht heeft op een gebruikerscompensatie voor de door hem geleden schade *‘die ontstaat op het ogenblik van de inwerkingtreding van de bestemmingswijziging’*.

De Raad vraagt dan ook uitdrukkelijk dat het recht van gebruikersschade pas ingaat op het moment dat beperkende maatregelen gekoppeld aan de ruimtelijke bestemming van kracht worden. Dit vraagt aanpassing van artikel 4, §1, en

artikel 3, 4° en 8°.⁴

- [19] Berekening van de vergoeding.** De Raad benadrukt dat de betrokken landbouwer de keuzevrijheid moet hebben tussen het verder gebruiken van het perceel (onder de gebruiksvoorwaarden voor natuur) of het stopzetten van de landbouwactiviteit. In dit laatste geval is een vergoeding nodig die gelijk is aan de gebruiksvergoeding die betaald wordt bij onteigening. In het andere geval is de vergoeding afhankelijk van de opgelegde gebruiksbeperkingen (die nodig zijn om de bestemming van het gebied te realiseren).

De Raad stelt vast dat de bepalingen omtrent het berekenen van de vergoeding slechts zeer beperkt zijn uitgewerkt. Artikel 6, §1, verwijst enkel naar de berekening van gebruikersvergoeding bij een onteigening. De Vlaamse Regering zal nog nadere regels vastleggen met betrekking tot de berekening van de gebruikerscompensatie. De Raad herhaalt nogmaals dat de hoogte van de gebruikerscompensatie in belangrijke mate zal variëren in functie van de opgelegde maatregelen.

De Raad vraagt dat in een vroege fase van het ruimtelijk proces een inschatting wordt gemaakt van zowel de gebruikersschade als de kapitaalschade. Het schaderapport zou toegevoegd kunnen worden aan de toelichtingsnota van het RUP. Voordeel is dat dit dan mee in openbaar onderzoek kan gaan en dat er tijdig de nodige budgetten kunnen worden voorzien. Momenteel is reeds voorzien dat bij het RUP een register (al dan niet grafisch) moet worden voorzien van de percelen waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd die aanleiding geeft tot bestemmingswijzigingscompensatie.

- [20] Basismilieukwaliteit.** Artikel 3,8°, stelt uitdrukkelijk dat de gebruikersschade groter moet zijn dan wat ter vrijwaring van de basismilieukwaliteit moet geduld worden. Om te bepalen wat basismilieukwaliteit is, verwijst de memorie van toelichting naar de randvoorwaarden van de Mid Term Review van de Europese Unie. Het betreft 19 beheerseisen die voortvloeien uit 19 Europese verordeningen en richtlijnen, onder meer op het vlak van milieu en gezondheid.

De Raad ondersteunt deze voorwaarde. Het is niet wenselijk financiële vergoedingen te voorzien die enkel gericht zijn op het respecteren van wettelijke bepalingen. Het betreft een voorwaarde die ook door de EU wordt opgelegd inzake de bedrijfstoelagvergoedingen. De Raad vraagt dat de bepaling inzake basismilieukwaliteit – die nu enkel vermeld staat in de memorie van toelichting – opgenomen wordt in het decreet en verder uitgebreid. De Raad vraagt dat expliciet verwezen wordt naar het naleven van voorschriften vastgelegd in de regelgeving inzake natuur en milieu (bepalingen inzake basismilieukwaliteit in het decreet algemene bepalingen milieubeleid en respecteren van het standstillbeginsel in het natuurdecreet).

De Raad benadrukt de noodzaak om dit basisprincipe verder te concretiseren bij het berekenen van de vergoedingen voor de gebruikerscompensatie (zie par. [19]).

⁴ Artikel 3,4°, en artikel 3,8°, gaan er van uit dat de gebruikerscompensatie gericht is op een vergoeding voor de vermindering van de gebruikerswaarde van de grond door gebruiksbeperkingen opgelegd door een bestemmingswijziging en/of overdruk. Artikel 3,6°, daarentegen handelt over de beperking van de gebruik van een grond op basis van de sectorale wetgeving.

2.6. Procedure

- [21] **Rol van de VLM en het ANB.** Artikel 7, §1, herhaalt de bepalingen inzake het residuair karakter, zoals vastgelegd in artikel 5 (zie par. [13] en [14]). De bepaling ‘*of een beslissing bij de VLM*’ is onduidelijk.

Artikel 7, §2, voorziet dat de aanvragen voor een gebruikerscompensatie worden behandeld door de VLM. De procedure wordt niet verder uitgewerkt. De memorie van toelichting verwijst naar de rol van de kapitaalschadecommissies: ‘*Bedoeling is dat de bestemmingswijzigingscompensatie en de gebruikerscompensatie samen worden behandeld in de kapitaalschadecommissies ...*’. Het ontwerpdecreet gaat hier evenwel niet verder op in.

De Raad verwijst naar zijn advies van 22 mei 2008 waarin hij er op wees dat de samenstelling van de kapitaalschadecommissies te beperkt is. De Raad vroeg om ook diverse experts toe te voegen aan deze commissies en om een beroepsprocedure uit te bouwen buiten de VLM.

In dit advies wees de Raad er reeds meermaals op dat het vastleggen van de gebruikerscompensatie in nauwe samenhang moeten gebeuren met de vooropgestelde maatregelen. Deze maatregelen dienen te volgen uit de natuurdoelstellingen voor het betreffende gebied, die vastgelegd werden in de natuurvisie voor het gebied. Aangezien deze visie uitgewerkt wordt door het ANB is een goede wisselwerking en terugkoppeling tussen de schadecommissie binnen de VLM en het ANB noodzakelijk.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

CDC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.260/1
VAN 16 OKTOBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 september 2008 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en beslissingen van de Vlaamse Regering", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een kader vast te stellen voor de financiële vergoeding van schade die een gebruiker van een grond lijdt door gebruiksbepkeringen ten gevolge van bepaalde bestemmingswijzigingen of ten gevolge van bepaalde overdrukken vastgelegd in ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg (zie artikel 2 van het ontwerp).

Als bestemmingswijzigingen zijn meer bepaald bedoeld "een wijziging ten gevolge van:

- 1° een ruimtelijk uitvoeringsplan dat een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding 'landbouw' valt, omzet naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding 'natuur', 'bos' of 'overig groen' valt;
- 2° een plan van aanleg dat een agrarisch gebied omzet naar een groengebied, een bosgebied of overig groen" (artikel 3, 2°).

De door de regeling bedoelde overdrukken zijn de overdruk "ecologisch belang", "ecologische waarde", "overstromingsgebied", "reservaat", "valleigebied" of andere door de Vlaamse Regering bepaalde "gelijkaardige overdrukken" (artikel 3, 3°).

Het gaat om een residuale regeling, aangezien ze slechts geldt "voor zover via de sectorale regelgeving voor deze gebruikersschade geen afdoende vergoeding bekomen kan worden" (artikel 2, eerste zin, *in fine*, en artikel 5).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorontwerp van decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 25 september 2008 advies 44.839/1

heeft gegeven, bevat een regeling voor "bestemmingswijzigingscompensatie", d.i. een compensatieregeling ten gunste van eigenaars voor de geleden kapitaalschade ⁽¹⁾.

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk waarom de in het voorliggende ontwerp opgenomen regeling, die voorziet in een vergoeding voor beperkingen ten aanzien van het gebruik van de gronden, in een afzonderlijk ontwerp wordt opgenomen. De vraag waarom beide regelingen niet in één decreet worden ondergebracht rijst des te meer daar er in de memorie van toelichting op wordt gewezen dat naar een zo groot mogelijke analogie tussen beide regelingen wordt gestreefd.

2. Het ontwerp bevat een aantal verschillende behandelingen naar gelang van de categorie van personen. Zo wordt het recht op gebruikerscompensatie slechts toegekend aan gebruikers die als landbouwer zijn geïdentificeerd (artikel 3, 1°), geldt het enkel voor bepaalde bestemmingswijzigingen (artikel 3, 2°) en sommige overdrukken (artikel 3, 3°), en geldt de regeling eerst voor de plannen die vanaf 1 januari 2008 definitief zijn vastgesteld (artikel 9).

Volgens een vaste rechtspraak, o.m. van het Grondwettelijk Hof, sluiten de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen; de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

⁽¹⁾ De gemachtigde heeft verklaard dat het de bedoeling van de Vlaamse Regering is om het decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (voorontwerp waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 23 september 2008 advies 44.837/1/AV verleende), het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid en het voorliggende decreet samen aan het Vlaams Parlement voor te leggen en op hetzelfde moment in werking te laten treden, namelijk op 1 januari 2009.

Voor elk verschil in behandeling als gevolg van de regels die in het ontwerp zijn opgenomen, zal een verantwoording in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gegeven moeten kunnen worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indieningsbesluit

Het dispositief van het ontwerp dient te worden voorafgegaan door een indieningsbesluit, waarbij de bevoegde minister belast wordt bij het parlement het ontwerp van decreet in naam van de regering in te dienen.

Indeling van het ontwerp

Alhoewel het ontwerp slechts 10 artikelen omvat, is het ingedeeld in een aantal hoofdstukken. De meeste hoofdstukken bevatten echter slechts één artikel, zodat het nut van de indeling twijfelachtig is.

Bovendien dekt het opschrift van het hoofdstuk niet altijd de lading. Zo luidt het opschrift van hoofdstuk II, met artikel 4 als enig artikel, "Toepassingsgebied", terwijl voor het bepalen van de reikwijdte van de regeling de artikelen 2 (omschrijving van de doelstelling van de regeling) en 3 (definiëring van een aantal termen die in de regeling voorkomen) ook van groot belang zijn.

Er wordt daarom ter overweging gegeven om de indeling in hoofdstukken weg te laten.

Opschrift

In het opschrift wordt melding gemaakt van gebruikerscompensatie "bij bestemmingswijzigingen, overdrukken *en beslissingen van de Vlaamse Regering*"⁽²⁾. Wat die laatste vermelding betreft, blijkt uit het ontwerp niet welke beslissingen worden bedoeld. Daarover om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde geantwoord wat volgt:

⁽²⁾ Zie ook de artikelen 7, § 1, en 9 van het ontwerp.

LM

45.260/1

"Bestemmingswijzigingen en overdrukken in het kader van de ruimtelijke ordening gebeuren altijd via beslissingen van de Vlaamse Regering.

Er zijn evenwel overdrukken die niet verlopen via beslissingen van de Vlaamse Regering, maar bv via beslissingen van andere overheden (Provincie en gemeenten kunnen het agrarisch gebied ook differentiëren).

Er zijn daarnaast ook beslissingen die door de Vlaamse Regering genomen worden en formeel geen overdrukken zijn zoals de overdrukken RO, maar wel consequenties hebben voor de landbouwers-gebruikers en in de feiten hetzelfde effect hebben als overdrukken cf. RO.

Zo bijvoorbeeld: aanduiding van Vogelrichtlijngebieden, VEN 1° fase als gevolg van het decreet natuurbescherming, aanduiding van erfgoedlandschappen, aanduidingen als overstromingsgebieden op basis van het Sigmaplan of het Rivierherstel van de Leie.

De onduidelijkheid kan misschien vermeden worden door [in het opschrift] het woord 'en' te vervangen door 'en/of'.

Hierbij moet worden opgemerkt dat aldus het opschrift een veel ruimer toepassingsgebied beoogt dan de regeling die op het eerste gezicht uit het dispositief blijkt.

Ofwel dient het opschrift te worden afgestemd op bestemmingswijzigingen en overdrukken. In dat geval dienen de woorden "en beslissingen van de Vlaamse Regering" te worden geschrapt in het opschrift, evenals de woorden "of een beslissing" in artikel 7, § 1, en de woorden "of beslissingen van de Vlaamse Regering" in artikel 9, eerste lid.

Ofwel dient het dispositief terzake te worden aangevuld, onder meer met een omschrijving van de beslissingen van de Vlaamse Regering die worden beoogd. Gelet op het gegeven dat het ontwerp in dat geval wezenlijk wordt gewijzigd, zal het ontwerp na herwerking opnieuw om advies dienen te worden voorgelegd.

Artikel 2

In artikel 2, eerste lid, van het ontwerp wordt de doelstelling van de regeling geschetst.

In het tweede lid wordt daaraan toegevoegd:

.../...

"Indien de Vlaamse Regering krachtens wet of decreet een erfdienstbaarheid tot openbaar nut oplegt, vermeldt zij uitdrukkelijk of deze erfdienstbaarheid al dan niet aanzienlijke gebruiksbeperkingen inhoudt die aanleiding geven tot gebruikersschade in de zin van dit decreet".

De draagwijdte van dit tweede lid is niet duidelijk. In de memorie wordt hierbij alvast geen toelichting gegeven, doch wordt niettemin de indruk ermee gewekt dat de Regering vrij kan beoordelen of de regeling in een concreet geval van toepassing is of niet. Indien dat de intentie van de stellers van het ontwerp is, moet worden opgemerkt dat de decreetgever zelf de basisregels voor het recht zou moeten bepalen ⁽³⁾.

Artikel 3

1. Ook in artikel 3 van het ontwerp wordt een grote discretionaire bevoegdheid aan de Regering gelaten om "gelijkaardige overdrukken" te bepalen waarvoor de regeling eveneens zal gelden. In de memorie van toelichting wordt één en ander verduidelijkt, doch ook die uitleg is niet op alle punten concreet genoeg (cf. bijv. overdrukken "met een min of meer vergelijkbare beperking"). Op dit punt dient het ontwerp te worden aangevuld.

2. In artikel 3, 6° en 7°, van het ontwerp wordt telkens gewag gemaakt van 'basismilieukwaliteit'. Daarover om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde die notie als volgt verduidelijkt:

"Er kan alleen gebruikerscompensatie verkregen worden voor beperkingen die verder gaan dan de basismilieukwaliteit. Als referentie voor die basismilieukwaliteit worden de bepalingen gehanteerd die aan landbouw opgelegd zijn cf. de bepalingen in art 4 en art 5 van VO 1782/2003, en die in federale en regionale wetgeving omgezet zijn. Het betreffen de randvoorwaarden van de Mid Term Review. Het zijn beheerseisen die momenteel voortvloeien uit 19 Europese verordeningen en richtlijnen, onder meer op het vlak van leefmilieu, natuur, gezondheid van dieren en planten, voedselveiligheid en dierenwelzijn.

⁽³⁾ Zie bijv. Grondwettelijk Hof, nr. 31/2004, 3 maart 2004, B.5.4: "Overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, dienen de essentiële beleidskeuzen door de wetgevende vergadering te worden vastgesteld. De nadere uitwerking daarvan mag aan de uitvoerende macht worden overgelaten".

Vb: de nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EG) is in Vlaanderen omgezet via het mestdecreet. Bestemmingswijzigingen, overdrukken en/of beslissingen van de Vlaamse Regering die als consequenties hebben dat de gebruiker normen opgelegd krijgt die strenger zijn dan het mestdecreet vóór de bestemmingswijziging, overdruk en/of beslissing komen in aanmerking.

Deze voorwaarden zijn vrij uniform in de EU en vrij algemeen aanvaard (cf. basis voor uitwerking van beheersovereenkomsten)".

Eén en ander zou duidelijker tot uiting moeten worden gebracht in het ontwerp.

Artikel 4

1. Artikel 4, § 1, van het ontwerp poneert het recht op gebruikerscompensatie. In de inleidende zin wordt gesteld dat dit recht ontstaat "op het ogenblik van de inwerkingtreding van de bestemmingswijziging", terwijl het niet enkel de bedoeling is om dit recht in geval van bepaalde bestemmingswijzigingen toe te kennen, doch ook bij het vaststellen van bepaalde overdrukken. De redactie van voormelde inleidende volzin zal dus ook aan die laatste hypothese moeten worden aangepast.

2. In artikel 4, § 3, van het ontwerp wordt verwezen naar het "decreet ruimtelijke ordening". Ter wille van de duidelijkheid van de regelgeving dienen wetteksten duidelijk te worden geïdentificeerd, d.w.z. met aanduiding van de datum waarop ze zijn tot stand gekomen en met vermelding van hun volledig en correct opschrift. In de betrokken bepaling dient dan ook gerefereerd te worden aan "artikel 19, § 2, tweede, derde en vierde lid, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening".

3. Dat een gebruikerscompensatie niet kan worden aangevraagd "door het Vlaamse Gewest en de diensten, instellingen, besturen (...), vermeld in artikel 19, § 2, tweede, derde en vierde lid," van het decreet van 18 mei 1999, volgt reeds uit het vereiste dat het om een gebruiker moet gaan die als landbouwer is geïdentificeerd (artikel 3, 1°). Vraag is dan ook of artikel 4, § 3, als zodanig moet worden behouden in het ontwerp.

LM

45.260/1

Artikel 7

Alhoewel de stellers aangeven dat de ontworpen regeling residuaal is, wordt toch de mogelijkheid geopend voor gebruikers die menen dat zij op basis van een andere regeling geen afdoende vergoeding hebben bekomen, om op basis van de voorliggende regeling een aanvullende vergoeding te krijgen. Vraag is of dit werkelijk de bedoeling is.

Artikel 9

Aan de gemachtigde is de vraag voorgelegd waarom volgens artikel 9 van het ontwerp de compensaties voor gebruikersschade maar kunnen worden toegestaan naar aanleiding van plannen of beslissingen "die vanaf 1 januari 2008 definitief zijn vastgesteld of aangenomen". De gemachtigde antwoordde wat volgt:

"Omwille van het gelijkheidsbeginsel wordt de kapitaalschade (voor eigenaars) en de gebruikerscompensatie (voor gebruikers) van kracht vanaf hetzelfde moment. In het voorontwerp van decreet 'betreffende het grond- en pandenbeleid' is de datum van 1 januari 2008 opgenomen en derhalve ook in het voorontwerp van decreet op de gebruikerscompensatie".

Gelet op het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel zal ook voor de keuze van het tijdstip waarop de compensatieregeling toepassing kan krijgen een deugdelijke verantwoording dienen te bestaan. Door het bepalen van 1 januari 2008 als uitgangspunt voor de regeling wordt immers een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, lijdens van gebruikersschade die geen compensatie kunnen krijgen en, anderzijds, lijdens van gebruikersschade die wel gecompenseerd kunnen worden. Met name zal moeten kunnen worden verantwoord waarom precies tot 1 januari 2008 wordt teruggegaan.

CDC

45.260/1

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid en de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur,

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij 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.

Artikel 2

Dit decreet stelt een kader vast voor de financiële vergoeding van schade die een gebruiker van een grond lijdt door gebruiksbeperkingen op deze grond, ten gevolge van bestemmingswijzigingen als vermeld in artikel 3, 2°, overdrukken als vermeld in artikel 3, 3°, en door de Vlaamse Regering opgelegde erfdienstbaarheden tot openbaar nut, voor zover via de sectorale regelgeving voor deze gebruikersschade geen afdoende vergoeding bekomen kan worden.

Artikel 3

In dit decreet wordt verstaan onder:

1° gebruiker: natuurlijke of rechtspersoon die titularis is van een persoonlijk of zakelijk recht op een grond en die deze grond ook effectief gebruikt en als landbouwer is geïdentificeerd in het GBCS, vermeld in artikel 2, 14°, van het decreet van 22 december 2006 houdende de inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouw-

grond in het kader van het meststoffenbeleid en het landbouwbeleid;

2° bestemmingswijziging: een wijziging ten gevolge van:

a) een ruimtelijk uitvoeringsplan dat een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding “landbouw” valt, omzet naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding “natuur”, “bos” of “overig groen” valt;

b) een plan van aanleg dat een agrarisch gebied omzet naar een groengebied, een bosgebied of overig groen;

3° overdrukken: het betreft de overdrukken “ecologisch belang”, “ecologische waarde”, “overstromingsgebied”, “reservaat” of “valleigebied”. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd gelijkwaardige overdrukken te bepalen. Met “overstromingsgebied” wordt in dit decreet bedoeld de overdruk, vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen;

4° gebruikersschade: de schade voor de gebruiker van een grond bestaande uit het verschil tussen de gebruikswaarde van deze grond vóór de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan, een plan van aanleg, of een beschikking tot oplegging van een erfdienstbaarheid tot openbaar nut, onder de voorwaarden, vermeld in artikel 5, en de verminderde gebruikswaarde ervan door gebruiksbeperkingen veroorzaakt door een bestemmingswijziging, als vermeld in artikel 3, 2°, een overdruk, als vermeld in artikel 3, 3°, of een erfdienstbaarheid tot openbaar nut, na de inwerkingtreding van het betreffende ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg, of de beslissing van de Vlaamse Regering waarbij de erfdienstbaarheid tot openbaar nut wordt opgelegd, onverminderd hetgeen is bepaald rond “overstromingsgebied”;

5° de gebruikswaarde: de waarde die wordt bepaald in functie van het effectieve en feitelijke gebruik door een gebruiker voor de door hem bepaalde gebruiksdoeleinden;

6° gebruiksbeperking: beperkingen van het gebruik van een grond op basis van de sectorale regelgeving en die verder gaan dan de vereisten om de basismilieukwaliteit te halen;

- 7° gebruikerscompensatie: de eenmalige residuaire financiële vergoeding voor de gebruikersschade die groter is dan wat ter vrijwaring van de basismilieukwaliteit moet geduld worden;
- 8° VLM: Vlaamse Landmaatschappij;
- 9° beveiligde zending: één van de hiernavolgende betekeniswijzen:
- a) een aangetekend schrijven;
 - b) een afgifte tegen ontvangstbewijs;
 - c) elke andere door de Vlaamse Regering toegelaten betekeniswijze waarbij de datum van kennisgeving met zekerheid kan worden vastgesteld;
- 10° basismilieukwaliteit: wordt gedefinieerd als: “de kwaliteit die wordt bereikt door het naleven van de gebruikelijke goede landbouwmethode, door naleving van de eisen gesteld in de artikelen 3, 4 en 5, van de Verordening 1782/2003 en door het naleven van de voorschriften in de Vlaamse regelgeving rond natuur en milieu”.

Artikel 4

§1. Een gebruiker heeft recht op een gebruikerscompensatie vanwege het Vlaamse Gewest voor de door hem geleden gebruikersschade die ontstaat op het ogenblik van de inwerkingtreding van de bestemmingswijziging of overdruk, vastgelegd in een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, op voorwaarde dat:

- 1° de bestemmingswijziging en/of overdruk beantwoordt aan alle vereisten opgesomd in artikel 6.2.4. van het decreet van [...] betreffende het grond- en pandenbeleid;
- 2° de gebruiker het effectieve gebruik van de grond aantoonst. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen over de wijze waarop het effectieve gebruik van de grond kan worden aangetoond.

§2. In afwijking van artikel 4, §1, ontstaat het recht op een gebruikerscompensatie bij een “overstromingsgebied” op het moment waarop het overstromingsgebied wordt ingericht. De voorwaarden uit de vorige paragraaf blijven van overeenkomstige toepassing.

§3. Een gebruikerscompensatie kan niet worden aangevraagd door het Vlaamse Gewest en de diensten,

instellingen, besturen en vennootschappen, vermeld in artikel 19, §2, tweede, derde en vierde lid, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

Artikel 5

Een gebruiker heeft recht op een gebruikerscompensatie vanwege het Vlaamse Gewest voor de door hem geleden gebruikersschade die ontstaat ingevolge een door de Vlaamse Regering opgelegde erfdienstbaarheid tot openbaar nut die op een agrarisch gebied of op een zone die onder de categorie van gebiedsaanbuiding “landbouw” valt, meer beperkingen op het vlak van het gebruik van de grond oplegt dan redelijkerwijs in het algemeen belang en ter vrijwaring van de basismilieukwaliteit geduld moet worden.

De gebruikerscompensatie wordt slechts toegekend als de Vlaamse Regering op grond van een advies van de territoriaal bevoegde kapitaalschadecommissie oordeelt dat deze erfdienstbaarheid tot openbaar nut voldoet aan het criterium, vermeld in het eerste lid.

Artikel 6

§1. Vergoedingsmechanismen andere dan de gebruikerscompensatie die tot doel hebben de schade te vergoeden van een beperking van het gebruik worden prioritair aangesproken.

§2. De gebruikerscompensatie is verschuldigd als er geen ander vergoedingsmechanisme is.

§3. De gebruikerscompensatie is verschuldigd als er een ander vergoedingsmechanisme is en de gebruiker geen vergoeding krijgt binnen het jaar na de aanvraag van de vergoeding volgens dat ander vergoedingsmechanisme.

§4. Als de gebruiker binnen het jaar na de aanvraag van de vergoeding volgens een ander vergoedingsmechanisme geen afdoende vergoeding bekomt, heeft de gebruiker recht op het verschil tussen de gebruikerscompensatie en de vergoeding volgens een ander vergoedingsmechanisme.

§5. In geval §3 of §4 van toepassing is, geldt dat de lopende betalingen worden stopgezet en reeds betaalde tranches teruggevorderd worden, indien de door een gebruikerscompensatie reeds gedekte waardevermindering later gecompenseerd wordt door middel van de toepassing van een sectorale regeling.

§6. Indien een perceel na de toekenning van een gebruikerscompensatie wordt onteigend voor de verwezenlijking van het ruimtelijke uitvoeringsplan of het plan van aanleg dat de gedekte gebruikersschade heeft doen ontstaan, wordt het bedrag van de gebruikerscompensatie verminderd met de onteigeningsvergoeding voor de gebruiker.

Artikel 7

De gebruikerscompensatie is een billijke schadeloosstelling, die wordt berekend en vastgesteld op basis van en voor zover van toepassing op het betrokken bedrijf, de elementen die gehanteerd worden bij de berekening van de gebruikersvergoeding bij een onteigening.

De Vlaamse Regering zal nadere regels vaststellen met betrekking tot de berekening van de gebruikerscompensatie.

Artikel 8

§1. Aanvragen voor een gebruikerscompensatie worden bij de VLM ingediend binnen een door de Vlaamse Regering bepaalde vervaltermijn.

§2. De VLM stelt de aanvrager per beveiligde zending in kennis van haar ontwerpbeslissing. De aanvrager kan bezwaren omtrent deze ontwerpbeslissing formuleren binnen een door de Vlaamse Regering te bepalen vervaltermijn.

Indien geen tijdig bezwaar is ingediend, neemt de VLM onmiddellijk een definitieve beslissing. Zij stelt de aanvrager daarvan per beveiligde zending in kennis.

In het geval van een tijdig ingediend bezwaar stelt de VLM een onderzoek in naar de gegrondheid van de bezwaren van de aanvrager. De VLM neemt na de behandeling van het bezwaar een definitieve beslissing en stelt de aanvrager daarvan per beveiligde zending in kennis.

§3. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de gebruikerscompensatie, meer bepaald wat betreft de aanvraag, de procedure tot toekenning van gebruikerscompensatie, de bezwaarprocedure, vermeld in artikel 8, §2, en de uitbetalingstermijnen en -modaliteiten.

Artikel 9

Het Vlaamse Gewest voorziet jaarlijks in een bijzondere dotatie aan de VLM voor de bekostiging van de gebruikerscompensatie.

Artikel 10

De compensaties voor gebruikersschade kunnen worden toegekend naar aanleiding van ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg of beschikkingen tot oplegging van een erfdienstbaarheid tot openbaar nut die vanaf 1 januari 2008 definitief zijn vastgesteld of aangenomen.

De vervaltermijn zoals vermeld in artikel 8, §2, neemt slechts een aanvang vanaf 1 januari 2009.

Artikel 11

Aan artikel 38, §1, eerste lid van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gewijzigd bij decreet van 21 november 2003, wordt een punt 8° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“8° in voorkomend geval, een register, al dan niet grafisch, van de percelen waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd of een overdruk wordt toegevoegd die aanleiding kan geven tot gebruikerscompensatie, als vermeld, in het decreet van [...] houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen.”.

Brussel, 5 december 2008.

*De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Institutionele Hervormingen,
Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme
Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid,*

Kris PEETERS

*De Vlaamse minister van Openbare Werken,
Energie, Leefmilieu en Natuur,*

Hilde CREVITS
