



Vlaams
Parlement

stuk **840** (2010-2011) – Nr. 4
ingediend op 14 maart 2011 (2010-2011)

Ontwerp van decreet

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

Advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Stukken in het dossier:

- 840** (2010-2011) – Nr. 1: Ontwerp van decreet
- Nr. 2: Verslag
- Nr. 3: Tekst aangenomen door de plenaire vergadering

verzendcode: ECO

Vlaamse Regering



Vlaamse Regering
**Kabinet van de minister-president,
Vlaams minister van Economie, Buitenlands
Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid**

Martelaarsplein 19, 1000 BRUSSEL
Tel. 02-552 60 00 - Fax. 02-552 60 01
E-mail: kabinet.peeters@vlaanderen.be

VLAAMS PARLEMENT
Mijnheer Jan Peumans
Voorzitter
1011 Brussel

uw kenmerk

ons kenmerk

bijlagen

vragen naar / e-mail

telefoonnummer

datum

Luc De boeck
Luc.deboek@vlaanderen.be

02 552 60 19

10/03/2011

Betreft : Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de
Brownfieldconvenanten.

Mijnheer,

Zoals beloofd tijdens de plenaire vergadering van woensdag 2 maart jongstleden heb ik dit dossier
laten nakijken met betrekking tot het advies van de SERV.

In bijlage maak ik u dan ook het correcte advies van de SERV gedateerd op 15 september 2010
over.

Hoogachtend,

Kris Peeters
Minister-president



Advies

Wijziging decreet brownfieldconvenanten

Brussel, 15 september 2010

SERV_ADV_20100915_brownfields

Sociaal-Economische raad van Vlaanderen

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

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

Adviesvrager: Kris Peeters, minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, lands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid

Ontvangst adviesvraag: 30 juli 2010

Adviestermijn: 30 werkdagen, uitstel verleend

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 08 september 2010

Goedkeuring raad: 15 september 2010

De Heer Kris Peeters
Vlaams minister-president en Vlaams minister
van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid

Martelaarsplein 19

B- 1000 Brussel

Contactpersoon
Peter Van Humbeeck
02 20 90 111
pvhumbeeck@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20100915_brownfields_pvh

Brussel
15 september 2010

Adviesvraag wijzigingsdecreet brownfieldconvenanten

Mijnheer de minister

Op 30 juli 2010 vroeg u de SERV om advies over een voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten. Bijgevoegd vindt u het advies.

Daarin geeft de SERV zijn bemerkingen bij de voorgestelde wijzigingen. Tegelijk meent de SERV dat het voorliggende wijzigingsdecreet moet worden beschouwd als een beperkt reparatiedecreet in afwachting van de decretaal verplichte evaluatie en visienota. In het advies formuleert de SERV alvast enkele aandachtspunten. Ze hebben betrekking op de stimulering van brownfieldontwikkeling ten behoeve van economische activiteiten, de stimulering van brownfieldontwikkeling van zwaar vervuilde sites, de tijdsduur voor het doorlopen van een brownfieldtraject en mogelijke bijkomende instrumenten en stimuli ter ondersteuning van brownfieldontwikkeling.

De raad rekent erop dat hij bij de verdere discussies over het brownfieldbeleid betrokken zal worden, zoals overigens voorzien in het decreet.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Peter Leyman
voorzitter

Inhoudstafel

Krachtlijnen van het advies	9
Advies	10
1. Inleiding	10
1. Bemerkingen bij het voorontwerp van wijzigingsdecreet	15
1.1. Verlenging van de periode.....	15
1.2. Uitbreiding van de percelen in het brownfieldproject.....	16
1.3. Onteigeningen ten behoeve van een Brownfieldproject	18
1.4. Overgangsregeling	19
1.5. Juridisch-technisch bemerkingen	19
2. Nood aan een grondige evaluatie	20
2.1. Evaluatie en visieontwikkeling	20
2.2. Aandachtspunten.....	21
Referentielijst	23

Krachtlijnen van het advies

Op 30 juli 2010 werd de SERV om advies gevraagd over een voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten. Daarin wordt voorgesteld om de periode waarbinnen convenanten kunnen worden afgesloten opnieuw met een jaar te verlengen tot eind 2011. Verder zijn de wijzigingen ingegeven door praktische problemen die bij de toepassing van het decreet zijn gebleken. Zo wil men via een uitbreiding van de percelen in het brownfieldproject vermijden dat eigenaars en/of houders van zakelijke rechten op gronden die vereist zijn voor de realisatie van het Brownfieldproject de start van de onderhandelingen over een Brownfieldconvenant blokkeren. Men wil tevens de problematiek van de versnipperde eigendomsstructuur aanpakken door onteigening ten algemene nutte te vereenvoudigen wanneer noodzakelijk in functie van de uitvoering van het brownfieldproject.

In dit advies geeft de SERV zijn bemerkingen bij de voorgestelde wijzigingen.

Tegelijk dringt de SERV er echter op aan dat er spoedig een grondige evaluatie van het decreet (en van het beleid) gebeurt, zoals voorzien in het decreet. Die decretaal verplichte evaluatie (“in de loop van 2009”, art. 24) en visienota (“uiterlijk op 31 december 2007”, art. 23) zijn er immers nog steeds niet¹. In dat licht moet het voorliggende wijzigingsdecreet volgens de SERV worden beschouwd als een beperkt reparatiedecreet in afwachting van de resultaten van die evaluatie.

Vooruitlopend op de evaluatie en visienota, formuleert de SERV in dit advies alvast enkele aandachtspunten. Ze hebben betrekking op de stimulering van brownfieldontwikkeling ten behoeve van economische activiteiten, de stimulering van brownfieldontwikkeling van zwaar vervuilde sites, de tijdsduur voor het doorlopen van een brownfieldtraject en mogelijke bijkomende instrumenten en stimuli ter ondersteuning van brownfieldontwikkeling, zowel binnen het bestaande decreet als in het licht van de benodigde differentiatie van het beleid.

De raad rekent erop dat hij bij die evaluatie betrokken zal worden, zoals voorzien in het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten.

¹ Op 8 september 2010 ontving de SERV van het kabinet van de Minister President het document “(Meta-) Evaluatie van de processen bij de totstandkoming van de eerste brownfieldconvenanten in het kader van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten (Brownfielddecreet)” ter informatie. Dit document werd als mededeling behandeld op de bijeenkomst van de Vlaamse regering van 16 juli 2010, maar werd niet met de adviesvraag meegestuurd. Bijgevolg kon het niet meer worden meegenomen bij de voorbereiding van voorliggend advies. Overigens is de daarin beschreven evaluatie vrij beperkt van opzet, en vooral bedoeld als opstap naar de visienota die tegen eind 2010 zou worden gefinaliseerd. Die visienota zou een meer diepgaande analyse bevatten en ook een verdere onderbouwing naar een toekomstig brownfieldbeleid met concrete beleidsvoorstellen.

Advies

1. Inleiding

Het decreet van 30 maart 2007

Braakliggende of onderbenutte terreinen (brownfields) hebben een groot potentieel voor hergebruik. Vlaanderen heeft immers nood aan bedrijventerreinen en aan terreinen voor huisvesting, recreatie, natuur e.d., terwijl een aantal gebieden die vroeger werden gebruikt voor industriële of commerciële doeleinden er nu verlaten bijliggen. Toch worden deze gronden nog te weinig ontwikkeld. Aanvankelijk werd dit vooral toegeschreven aan de soms hoge herontwikkelingskosten. Maar de hinderpalen zijn veel ruimer en situeren zich op organisatorisch, procedureel en financieel vlak:

- financieel: brownfieldontwikkeling vergt meestal (hoge) bodemsaneringskosten, gekoppeld aan onzekerheid over de rentabiliteit ervan, en kan mee worden belemmerd door financiële lasten ten gevolge van een eventuele leegstandsbelasting, financiële zekerheden, etc.
- procedureel: brownfieldontwikkeling vergt meestal een aanpassing van plannen van aanleg of van ruimtelijke uitvoeringsplannen, alsook een hele reeks andere procedures en formaliteiten (bv. eigendomsoverdracht risicogronden, oriënterend - en beschrijvend bodemonderzoek, bouwvergunning, milieuvergunning, ...).
- organisatorisch: brownfieldontwikkeling vergt meestal een multidisciplinaire aanpak en samenwerking tussen een (groot) aantal partijen en administraties.

Op 30 maart 2007 keurde het Vlaams parlement het decreet betreffende de Brownfieldconvenanten goed. Dat decreet bevat een kader voor de ontwikkeling van Brownfields en voor het wegwerken van een reeks belemmeringen waarmee veel brownfieldprojecten te kampen hebben. Het centrale instrument van dat decreet is het Brownfieldconvenant. Een Brownfieldconvenant is een overeenkomst die wordt gesloten tussen de Vlaamse Regering enerzijds en de actoren en de regisseurs bij een Brownfieldproject anderzijds. Eens een brownfieldproject het voorwerp uitmaakt van een Brownfieldconvenant kan het genieten van het 'facilitair kader' van het brownfielddecreet. Dat omvat onder andere volgende stimuli en maatregelen:

- Er is één loket voor de aanvragen voor goedkeuringen, machtigingen, vergunningen en steunmaatregelen;
- De procedureregels voor goedkeuringen, machtigingen, vergunningen en subsidies voor werken en handelingen in het kader van een brownfieldproject kunnen op elkaar afgestemd worden, en indien nodig kan afgeweken worden van decreetsbepalingen. Dat geldt met name voor de duur van de behandeltermijnen, de duur van de eventuele openbare onderzoeken, de chronologie van het procedureverloop... (het Vlaams Parlement moet deze afwijkingen wel bekrachtigen);

- OVAM kan afzien van het stellen van een financiële zekerheid voor de overdrachten van risicogronden;
- Er is een vrijstelling van de registratierechten voor de overeenkomsten of eigendomsaanwijzing;
- De vergunningsplichtige activiteiten worden van rechtswege beschouwd worden als “werken, handelingen en wijzigingen van algemeen belang” waardoor de behandeling van aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen sneller kan gebeuren;
- De Vlaamse Regering kan overgaan tot de onteigening van onroerende goederen die vereist zijn voor de realisatie van een Brownfieldproject, en kan andere rechtspersonen machtigen tot onteigening.
- Er is een verbod tot uitoefening van enig recht van voorkoop ten aanzien van projectgronden in de schoot van een Brownfieldproject.
- Bepaalde openbare besturen kunnen decretaal omschreven ondersteuningsmaatregelen nemen. Zo kan de Vlaamse Regering erfdiensbaarheden tot openbaar nut opleggen die zij noodzakelijk acht voor de verwezenlijking van een Brownfieldproject;
- Brownfieldontwikkeling wordt als taak voor de PMV ingeschreven. De deelname kan de vorm aannemen van een financiële tussenkomst, een participatie in een PPS-rechtspersoon, of een tussenkomst met betrekking tot de verzekering die kan afgesloten worden ter dekking van de overschrijding van de kosten voor de herontwikkeling van Brownfields of tot afscherming van aansprakelijkheden.

Omwille van de onzekerheid over het verloop van brownfieldprojecten in de praktijk (Hoe lang zullen de onderhandelingen duren? Wat zal er precies in een convenant worden geregeld en wat niet? Wie wordt er allemaal bij betrokken en hoe zal de concrete taakverdeling zijn? Hoe zal de uitvoering verlopen? Zal het instrument inderdaad effectief en efficiënt zijn?...), was het decreet expliciet bedoeld als een “experimentele” regeling. Het had een tijdelijk karakter, gekoppeld aan een evaluatiebepaling (“sunset”-wetgeving): er werd een periode afgebakend waarbinnen convenanten kunnen worden afgesloten (van 1 januari 2007 tot 31 december 2009) en er werd voorzien dat de regeling in de loop van 2009 zou worden geëvalueerd².

Met name luidt artikel 24 van het decreet betreffende de Brownfieldconvenanten:

“§ 1. In de loop van 2009 evalueert een expertenpanel de algemene werking van de Brownfieldprojecten en de Brownfieldconvenanten, in het bijzonder op het vlak van :
1° de performantie van de methodologie van de Brownfieldconvenanten;

² Deze vrij uitgewerkte evaluatiebepaling is er gekomen op advies van de SERV. De oorspronkelijke evaluatiebepaling van het voorontwerp van decreet waarover de SERV adviseerde was korter en luidde: “Artikel 24. In de loop van 2009 wordt de uitwerking van de bepalingen van het decreet onderworpen aan een evaluatie, onder de verantwoordelijkheid van de Vlaamse Regering. De evaluatie gaat in het bijzonder na welke tijdelijke maatregelen omgezet moeten worden in vaste rechtsregelen. Het evaluatierapport wordt voorgelegd aan het Vlaams Parlement.”

2° de relatie tussen de Brownfieldconvenanten en de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, als bedoeld in artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening;

3° de bestaande praktische, decretale en reglementaire knelpunten voor de totstandkoming en implementatie van Brownfieldconvenanten;

4° het bestaande maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor Brownfieldprojecten en desgevallend de wijze waarop dit kan worden geoptimaliseerd;

5° de impact van de participatie van de Participatie-maatschappij Vlaanderen in Brownfieldprojecten.

De evaluatie gaat in het bijzonder na welke tijdelijke maatregelen omgezet kunnen worden in vaste rechtsregelen.

§ 2. Het expertenpanel is samengesteld uit deskundigen op het vlak van projectontwikkeling, ruimtelijke ordening, economie, milieubeleid, natuurbehoud en juridische aangelegenheden. Het omvat zowel vertegenwoordigers van de Vlaamse administratie als externe deskundigen.

§ 3. Het ontwerp van evaluatierapport wordt voorgelegd aan een gezamenlijke vergadering van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen. In de schoot van deze vergadering kan om bepaalde aanvullingen en verfijningen worden verzocht.

§ 4. Het definitief vastgestelde evaluatierapport wordt overgemaakt aan het Vlaams Parlement.

§ 5. De Vlaamse Regering kan nadere regelen voor deze evaluatie vastleggen."

Verder bevat het decreet ook een verplichting voor de Vlaamse regering om een visienota op het vlak van de Brownfieldontwikkeling op te stellen³. Die verplichting is opgenomen in artikel 23 van het decreet en luidt:

De Vlaamse Regering stelt uiterlijk op 31 december 2007 een visienota op het vlak van de Brownfieldontwikkeling vast.

De visienota bestaat uit :

³ Dit artikel is er gekomen op vraag van de SERV. In zijn advies beklemtoonde de SERV dat het beleid inzake brownfieldontwikkeling niet louter 'bottom-up' tot stand kan komen. In die zin vroeg de SERV een meer diepgaande toelichting bij het te voeren beleid inzake brownfieldontwikkeling, concreet via een *visienota brownfieldontwikkeling* dat in aanvulling van het decreet de maatregelen beschrijft die naast het afsluiten van brownfieldconvenanten zullen worden ingezet om brownfieldontwikkeling te stimuleren. Volgens de SERV moesten in zo'n nota ook 'governance' aspecten aan bod komen, zoals de geïntegreerde procesmatige aanpak van brownfieldontwikkelingsprojecten (een 'draaiboek'), de feitelijke coördinatie van brownfieldontwikkelingsprojecten (met onder andere de invoering van een soort 'peterschap' door de aanstelling van een projectmanager die fungeert als draaischijf voor de organisatorische en procesmatige begeleiding van een brownfieldontwikkelingsproject, en die de noodzakelijke samenwerking tussen alle betrokken partijen en administraties stimuleert), de kennisvergaring voor de beleidsformulering en beleidsopvolging (verzameling en beheer van informatie over de ligging van mogelijke brownfields in Vlaanderen, over hun ontwikkelingsmogelijkheden en over kosten en timing om deze brownfields opnieuw te kunnen gebruiken, inventariseren van procedurele problemen en uitwerking van voorstellen om procedures te verbeteren door ze beter op mekaar af te stemmen en waar mogelijk te integreren, ...), de bundeling of centralisatie van die kennisopbouw omtrent brownfields en de vlotte ontsluiting van de verzamelde informatie (vermijden van versnippering en verkokering, vlotte toegang tot informatie en data, ...), enz. Volgens de SERV moest de gevraagde visienota tot slot ook een *preventief beleid* uittekenen om veroudering van bedrijventerreinen te voorkomen. Dat omvat de permanente opvolging van bestaande bedrijventerreinen en de uittekening van een beleid om de veroudering en uiteindelijk de leegstand van bedrijventerreinen te vermijden.

- 1° een draaiboek met een beschrijving van de procesmatige aanpak van Brownfieldprojecten;*
- 2° voorschriften en beleidsregels omtrent de wijze waarop de Vlaamse overheid kennis over de ligging en ontwikkelingsmogelijkheden van Brownfields in het Vlaamse Gewest vergaart en actief de totstandkoming van Brownfieldconvenanten bewerkstelligt;*
- 3° voorschriften en beleidsregels omtrent de wijze waarop de participatie van de Vlaamse overheid in Brownfieldconvenanten organisatorisch en procesmatig wordt gestroomlijnd en begeleid;*
- 4° voorschriften en beleidsregels omtrent de bundeling van de kennisopbouw op het vlak van de Brownfieldontwikkeling en de ruime terbeschikkingstelling van informatie aangaande goede praktijkvoorbeelden;*
- 5° voorschriften en beleidsregels omtrent de wijze waarop de Brownfieldontwikkeling kan worden ondersteund via flankerende beleidsmaatregelen;*
- 6° voorschriften en beleidsregels omtrent Vlaamse acties op het vlak van de preventie van het ontstaan van Brownfields.*

Uitvoering van het decreet

Op basis van het decreet van 30 maart 2007 werd er in augustus 2007 een eerste projectoproep gelanceerd (1^e call, BS 6 augustus 2007), waarop 50 projectaansvragen werden ingediend. De Vlaamse regering richtte vervolgens in maart 2008 een Brownfieldcel op die belast werd met het voorbereiden van een advies over de aanvraagdossiers en met het voeren van de onderhandelingen voor het afsluiten van de brownfieldconvenanten. In juli 2008 besliste de Vlaamse regering op voorstel van de Brownfieldcel dat die onderhandelingen voor het afsluiten van de brownfieldconvenanten konden worden opgestart voor 42 van de ingediende projectaanvragen. Omdat snel bleek dat het vaak ging om zeer complexe en beleidsdomeinoverschrijdende knelpunten waarmee de brownfieldprojecten te maken hebben, werd een ambtelijke werkgroep samengesteld met gemandateerde ambtenaren uit de belangrijkste betrokken departementen en agentschappen die als regisseur bij de convenanten optreden (OVAM, RWO, AE, LNE en MOW). Deze ambtelijke werkgroep maakte ten behoeve van de Brownfieldcel een rapport op waarin per project de knelpunten en haalbaarheid werden beschreven. Daarnaast werd ook een plan van aanpak en eerste aanzet voor een visienota voorbereid. De Brownfieldcel heeft dat rapport aangevuld met conclusies en aanbevelingen, en bezorgde het samen met het plan van aanpak en de aanzet voor een visienota aan de Vlaamse regering (mededeling van 20 februari 2009).

Eén van de gevolgen was dat er een amendement werd ingediend en goedgekeurd op het (voorontwerp) decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, met wijzigingen aan het Brownfielddecreet waardoor de periode waarbinnen convenanten kunnen worden afgesloten werd verlengd van 31 december 2009 tot 31 december 2010⁴.

Op 6 juli 2009 werden vervolgens – na de decretaal vereiste publieke consultatie (art. 8 van het decreet) - voor 21 van de 42 brownfelddossiers conve-

⁴ Art. 107-109 van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid. Vlaams Parlement, Stuk 2011 (2008-2009).

nanten ondertekend. Op 16 juli 2010 gaf de Vlaamse regering haar goedkeuring voor de ondertekening van een tweede reeks van 6 convenanten uit de 1^e call.

Nadat de eerste oproep werd afgesloten, bleek er bij verschillende projectontwikkelaars, gemeenten en andere partijen nog een groot aanbod aan mogelijke projectgronden te zijn, die via een brownfieldconvenant de benodigde extra stimulans kunnen krijgen om tot een geslaagde (her)ontwikkeling te komen. Omwille van het eerdere succes en de blijvende grote interesse besliste de Vlaamse Regering om in maart 2010 een nieuwe oproep te lanceren (BS 22 maart 2010). Nieuwe bijkomende randvoorwaarden in deze oproep, zoals o.a. het noodzakelijke economische accent voor stedelijke projecten en de minimale oppervlakte van 2 ha voor projecten op bedrijventerreinen, bleken geen beperking te zijn voor de indiening van projecten. De oproep was opnieuw een succes en bevestigt de noodzaak van een actief brownfieldbeleid. Binnen de voorziene periode werden 30 nieuwe projectaanvragen ingediend. Ze kunnen tegen begin volgend jaar opnieuw resulteren in convenanten.

Meer informatie over de oproepen, de afgesloten brownfieldconvenanten en de brownfieldconvenanten waarover een publieke consultatie loopt is te vinden op www.brownfieldconvenanten.be.

Het voorliggende wijzigingsdecreet

Op 30 juli 2010 werd de SERV om advies gevraagd over een voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten.

Omwille van de voormelde 2e oproep wordt daarin voorgesteld om de periode waarbinnen convenanten kunnen worden afgesloten opnieuw met een jaar te verlengen tot eind 2011.

Verder zijn de wijzigingen ingegeven door praktische problemen die bij de toepassing van het decreet zijn gebleken. Zo wil men via een uitbreiding van de percelen in het brownfieldproject vermijden dat eigenaars en/of houders van zakelijke rechten op gronden die vereist zijn voor de realisatie van het Brownfieldproject de start van de onderhandelingen over een Brownfieldconvenant blokkeren. Men wil tevens de problematiek van de versnipperde eigendomsstructuur aanpakken door onteigening ten algemene nutte te vereenvoudigen wanneer noodzakelijk in functie van de uitvoering van het brownfieldproject.

In dit advies geeft de SERV zijn bemerkingen bij de voorgestelde wijzigingen. *Tegelijk dringt de SERV er echter op aan dat er een grondige evaluatie van het decreet (en van het beleid) gebeurt, zoals voorzien in het decreet. Die decretaal verplichte evaluatie ("in de loop van 2009", art. 24) en visienota ("uiterlijk op 31 december 2007", art. 23) zijn er immers nog steeds niet. In dat licht moet het voorliggende decreet volgens de SERV worden beschouwd als een beperkt reparatiedecreet in afwachting van de resultaten van die evaluatie.*

1. Bemerkingen bij het voorontwerp van wijzigingsdecreet

De SERV formuleert hierna bemerkingen bij sommige artikels en bij de juridisch-technische en legistische kwaliteit.

1.1. Verlenging van de periode

Akkoord met verlenging met één jaar

Het voorontwerp wijziging art. 5 van het brownfieldconvenantendecreet. Hierdoor wordt, na een eerdere verlenging met een jaar, de periode waarbinnen convenanten kunnen worden afgesloten opnieuw met een jaar te verlengd, met name tot eind 2011.

De SERV gaat akkoord met deze verlenging met één jaar die kadert in de tweede oproep voor het afsluiten van brownfieldconvenanten. Ze is ook nodig omdat de tijdsduur voor het doorlopen van een brownfieldtraject langer is dan aanvankelijk werd ingeschat (zie ook verder in deel 2 van dit advies).

Aanpassing wenselijk van art. 23 en 24 van het decreet

Wel vraagt de SERV dat intussen de decretaal verplichte evaluatie gebeurt en dat de beloofde visienota daadwerkelijk wordt opgemaakt en publiek wordt verspreid. De timing die terzake in het decreet is opgenomen werd immers niet gerespecteerd. Om te vermijden dat dit op de lange baan wordt geschoven, adviseert de SERV dat het Vlaams parlement een nieuwe deadline inschrijft in het decreet, en die deadline ook afdwingt. Gelet op de huidige situatie, volgt de visienota best uit de evaluatie.

Concreet stelt de SERV dus voor dat artikel 24 van het decreet betreffende de Brownfieldconvenanten als volgt wordt gewijzigd:

“§ 1. In de loop van 2010 evalueert een expertenpanel de algemene werking van de Brownfieldprojecten en de Brownfieldconvenanten, in het bijzonder op het vlak van :

- 1° de performantie van de methodologie van de Brownfieldconvenanten;*
- 2° de relatie tussen de Brownfieldconvenanten en de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, als bedoeld in artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening;*
- 3° de bestaande praktische, decretale en reglementaire knelpunten voor de totstandkoming en implementatie van Brownfieldconvenanten;*
- 4° het bestaande maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor Brownfieldprojecten en desgevallend de wijze waarop dit kan worden geoptimaliseerd;*
- 5° de impact van de participatie van de Participatie-maatschappij Vlaanderen in Brownfieldprojecten.*

§ 2. Het expertenpanel is samengesteld uit deskundigen op het vlak van projectontwikkeling, ruimtelijke ordening, economie, milieubeleid, natuurbehoud en juridische aangelegenheden. Het omvat zowel vertegenwoordigers van de Vlaamse administratie als externe deskundigen.

§ 3. Het ontwerp van evaluatierapport wordt voor 31 december 2010 voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen. Door deze raden kan om bepaalde aanvullingen en verfijningen worden verzocht.

§ 4. Het definitieve evaluatierapport wordt overgemaakt aan het Vlaams Parlement en aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen tegen uiterlijk 15 maart 2011. Het evaluatierapport wordt actief openbaar gemaakt.

§ 5. De Vlaamse Regering kan nadere regelen voor deze evaluatie vastleggen.”

Verder stelt de SERV voor dat art. 23 als volgt wordt gewijzigd:

§1 De Vlaamse Regering stelt voortbouwend op het evaluatierapport vermeld in art. 24 een visienota op het vlak van de Brownfieldontwikkeling vast. De visienota bestaat uit :

1° een draaiboek met een beschrijving van de procesmatige aanpak van Brownfieldprojecten;

2° voorschriften en beleidsregels omtrent de wijze waarop de Vlaamse overheid kennis over de ligging en ontwikkelingsmogelijkheden van Brownfields in het Vlaamse Gewest vergaart en actief de totstandkoming van Brownfieldconvenanten bewerkstelligt;

3° voorschriften en beleidsregels omtrent de wijze waarop de participatie van de Vlaamse overheid in Brownfieldconvenanten organisatorisch en procesmatig wordt gestroomlijnd en begeleid;

4° voorschriften en beleidsregels omtrent de bundeling van de kennisopbouw op het vlak van de Brownfieldontwikkeling en de ruime terbeschikkingstelling van informatie aangaande goede praktijkvoorbeelden;

5° voorschriften en beleidsregels omtrent de wijze waarop de Brownfieldontwikkeling kan worden ondersteund via flankerende beleidsmaatregelen;

6° voorschriften en beleidsregels omtrent Vlaamse acties op het vlak van de preventie van het ontstaan van Brownfields.

§2 De visienota wordt overgemaakt aan het Vlaams Parlement en aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen tegen uiterlijk 30 april 2011. De visienota wordt tevens actief openbaar gemaakt.

In deel 2 van dit advies geeft de SERV alvast enkele aandachtspunten voor de gevraagde evaluatie en visienota.

1.2. Uitbreiding van de percelen in het brownfieldproject

Voorgestelde oplossing niet effectief en efficiënt

Een belangrijke vernieuwing in het voorontwerp (art. 5 tot 7) is dat het niet meer vereist is dat alle eigenaars en/of houders van zakelijke rechten op de betrokken gronden hun toestemming moeten verlenen voor het indienen van een aanvraag tot het starten van onderhandelingen over een Brownfieldconvenant. Tevens wordt het mogelijk gemaakt om in een Brownfieldconvenant afspraken te maken over de verwerving van projectgronden indien de eigenaars of houders van zakelijke rechten op de projectgronden niet wensen deel te nemen aan het Brownfieldproject. Deze nieuwe bepalingen worden voorgesteld om te vermijden dat eigenaars en/of houders van zakelijke rechten op gronden die vereist zijn voor de realisatie van het Brownfieldproject de start van de onderhandelingen over een Brownfieldconvenant blokkeren. Wel is

voorzien dat (1) voor gronden waarvan de eigenaars en/of houders van zakelijke rechten niet optreden als actor, de actoren de noodzaak moeten aantonen om deze gronden te betrekken bij het Brownfieldconvenant (en moeten aantonen dat ze hebben gepoogd om die eigenaars en/of houders van zakelijke rechten te betrekken), (2) de actoren dienen te beschikken over het eigendomsrecht en/of de overige zakelijke rechten die vereist zijn om toestemming te verlenen voor handelingen of activiteiten in het kader van het Brownfieldproject op meer dan 70 % van de oppervlakte van de in het Brownfieldproject begrepen projectgronden en (3) er een procedure wordt ingevoegd voor de bekendmaking van de afbakening van het Projectgebied en voor het indienen en behandelen van bezwaren.

De SERV erkent de problematiek, maar betwijfelt of de voorgestelde oplossing wel effectief en efficiënt is. Die verhindert immers dat een convenant wordt aangevraagd met de loutere toestemming van de verkopende eigenaar (zoals in de oproep gepubliceerd in het B.S. van 22 maart 2010) en bijgevolg dat een brownfieldconvenant wordt afgesloten bij de verwerving van de projectgronden of onder voorwaarde van verwerving van de projectgebieden binnen een in de convenant overeengekomen termijn.

In dat verband is het trouwens de vraag of de aanvragende actor wel eigenaar of houder van zakelijke rechten op een site moet zijn alvorens een aanvraag tot een brownfieldconvenant te kunnen indienen. Dit is in sommige gevallen net een belangrijke belemmering voor brownfieldontwikkeling omdat men eerst een site dient te verwerven (en dus de eraan verbonden problemen moet aanpakken) en pas dan de mogelijkheid heeft om als actor een brownfieldconvenant aan te vragen.

Bovendien zal volgens de memorie van toelichting geen sprake zijn van een noodzaak om gronden middels onteigening bij een Brownfieldproject te betrekken, zonder dat eerst aan de eigenaars en/of houders van zakelijke rechten de kans werd geboden om deel te nemen aan het project. Aantonen dat men gepoogd heeft om de eigenaars van de gronden te betrekken bij het Brownfieldproject is echter niet zo eenvoudig omdat dat in veel gevallen een discussie is over de voorwaarden (tegen welke prijs/vergoeding...).

Tot slot meent de SERV dat de voorgestelde 70% enkel geëist of toegepast zou kunnen worden indien de aanvrager verzoekt of wenst een beroep te doen op de decretaal voorziene procedure inzake onteigening. In veel van de thans afgesloten convenanten werkt men met een systeem waarbij het projectgebied wordt omschreven in het convenant en wordt gewerkt met (minnelijk te verwerven) uitbreidingsgebieden die ook binnen het projectgebied vallen indien ze minnelijk kunnen worden verworven. Met de voorgestelde wijziging zal ook deze werkwijze onderworpen worden aan de 70% vereiste. Dat is volgens de SERV niet werkbaar en niet wenselijk.

1.3. Onteigeningen ten behoeve van een Brownfield-project

Doeltreffendheid van de aanpassingen onzeker

Art. 9 betreft een reeks wijzigingen inzake onteigeningen ten behoeve van een Brownfieldproject. De eerste wijziging zou artikel 17 van het decreet aanvullen met de bepaling dat het onteigeningsbesluit uiterlijk 5 jaar na het sluiten van het Brownfieldconvenant (of indien het projectgebied wordt uitgebreid via een addendum bij het Brownfieldconvenant uiterlijk 5 jaar na het sluiten van dat addendum) moet worden goedgekeurd. Zo wil men vermijden dat al te lang een onteigeningsdreiging blijft rusten op gronden. Dat zou de eigenaars en/of houders van zakelijke rechten op die gronden in een rechtsonzekere situatie brengen.

De SERV heeft evenwel vragen bij de doeltreffendheid van deze bepaling op vlak van termijnen en de concrete haalbaarheid in de praktijk, gelet op de duurtijd van de afgesloten en te sluiten brownfieldconvenanten, de termijn die nodig is om de in de convenanten vooropgestelde structurele maatregelen uit te voeren en de termijnen die in rekening moeten worden gebracht om onteigeningen door te voeren.

Verder stelt de Vlaamse regering voor om het bestaande art. 17 §5 op te heffen. Deze paragraaf liet toe dat bij een onteigening op grond van het Brownfielddecreet de kosten van de bodemsanering werden verrekend in de onteigeningsvergoeding die aan de saneringsplichtige eigenaar of saneringsplichtige exploitant was verschuldigd. Die gederfde schadeloosstelling kon vervolgens door de eigenaar of exploitant worden verhaald op de saneringsaansprakelijke overeenkomstig het bodemsaneringsdecreet. De onteigenaar had eveneens een recht van verhaal op de saneringsaansprakelijke voor zover de kosten van de bodemsanering of gedeelten daarvan zelf door de onteigenaar werden gedragen.

Dergelijke verrekening van de onteigeningsvergoeding met de kosten van de bodemsanering heeft evenwel tot gevolg dat de onteigeningsvergoeding niet als een billijke en voorafgaande schadeloosstelling kan worden beschouwd, met name indien de saneringsplichtige eigenaar of exploitant de kosten dient te verhalen op de saneringsaansprakelijke. In de praktijk blijkt het bovendien problematisch om een correcte verrekening van de saneringsplicht te doen omdat het vaak vooraf onzeker is met welke sanering en bijgevolg welke kosten rekening moet worden gehouden.

De schrapping van deze bepaling zorgt volgens de SERV niet noodzakelijk voor meer rechtszekerheid. De opheffing van artikel 17 § 5 van het Brownfielddecreet houdt immers in dat de rechter bij de bepaling van de billijke onteigeningsvergoeding rekening moet houden met de verontreiniging van het te onteigenen goed. Dit kan jaren duren en schept uiteraard ook veel rechtsonzekerheid. Er zal dus zeer zorgvuldig moeten worden omgesprongen met "niet-actoren" en de regelingen inzake deze derden in of aan de rand van het Brownfieldproject om het project op zich niet op de helling te zetten.

1.4. Overgangsregeling

Werkbaarheid van de regeling kan beter

Art. 11 van het voorontwerp bevat een overgangsregeling voor brownfieldprojecten waarvoor reeds een aanvraag werd ingediend of waarvoor reeds een Brownfieldconvenant werd afgesloten vóór de inwerkingtreding van het voorliggende ontwerp. Zij kunnen via een eenvoudige procedure een aanvraag indienen tot uitbreiding van het Projectgebied van het Brownfieldproject, met name met gronden die vereist zijn voor de verwezenlijking van het Brownfieldproject doch waarvoor de actoren niet beschikken over het daartoe vereiste eigendomsrecht of andere zakelijke rechten die toelaten de handelingen of activiteiten in het kader van het Brownfieldproject uit te voeren.

De aanvraag dient wel een beschrijving te bevatten van de noodzaak van de verwerving van de gronden. Volgens de memorie van toelichting bij artikel 6 van het voorontwerp houdt dit ook in dat de actoren moeten aantonen dat zij hebben gepoogd de eigenaars en/of houders van zakelijke rechten op deze gronden te betrekken bij het Brownfieldproject. Dat zal soms moeilijk zijn, aangezien hiermee geen rekening werd gehouden toen de convenant werd afgesloten of aanvraag werd ingediend, laat staan dat daartoe de nodige schriftelijke bewijzen werden verzameld. Met het oog op de werkbaarheid van de overgangsbepaling wordt daarom best verduidelijkt wat moet worden verstaan onder de “noodzaak van de verwerving van de gronden aantonen” binnen het specifieke kader van de overgangsmaatregel.

1.5. Juridisch-technisch bemerkingen

Juridisch-technisch en legistiek nazicht nodig

De SERV wijst op enkele kleine juridisch-technische en legistieke onvolkomenheden in het voorontwerp. Zo moet in de memorie van toelichting bij de bespreking van artikel 9 van het voorontwerp verwezen worden naar art. 17 en niet naar art. 7 van het brownfielddecreet. Verder is het wenselijk dat het nieuwe art. 17 § 7 wordt henummerd als art. 17 § 5 en het bestaande art. 17 § 6 als art. 17 § 4 gelet op de schrapping van de bestaande artikelen 17 §§ 4 en 5. Verder is het omwille van de eenvoud en systematiek in de wetgeving te verkiezen om ook art. 11 van het voorontwerp in te voegen in het brownfielddecreet zelf. Bijgevolg kan een verder juridisch-technisch en legistiek nazicht van het voorontwerp aangewezen zijn.

De SERV vindt het daarnaast verkieslijk dat aan het parlement niet enkel een wijzigingsdecreet wordt voorgelegd, maar ook een gecoördineerde versie van het brownfielddecreet waarin de voorgestelde wijzigingen zijn gemarkeerd.

2. Nood aan een grondige evaluatie

2.1. Evaluatie en visieontwikkeling

Evaluatie en visieontwikkeling nodig

In dit advies heeft de SERV zijn bemerkingen gegeven bij de voorgestelde wijzigingen. Tegelijk dringt de SERV er echter op aan dat er een grondige evaluatie van het decreet (en van het beleid) gebeurt, zoals voorzien in het decreet. Die decretaal verplichte evaluatie (“in de loop van 2009”, art. 24) en visienota (“uiterlijk op 31 december 2007”, art. 23) zijn er immers nog steeds niet. Bovendien wordt noch in de nota aan de Vlaamse regering, noch in de memorie van toelichting verwezen naar deze verplichte evaluatie.

Een grondige evaluatie en visieontwikkeling blijft volgens de SERV nochtans dringend nodig, niet alleen van het juridisch kader (het decreet) maar ook van het bredere brownfieldbeleid en van het preventief beleid om veroudering en uiteindelijk leegstand van bedrijventerreinen te vermijden.

In zijn advies *Overwegingen bij de uitdagingen voor het ruimtelijk beleid* van 17 juni 2009 stelde de SERV immers al: “Naast instrumenten ter mobilisatie van de bestaande reserves is het ook belangrijk dat blijvend wordt ingezet op de herintegratie van brownfields. Het instrument van de brownfieldconvenanten is bedoeld om op deze problematiek in te spelen maar mist nog de nodige diepgaande visionaire omkadering. De Vlaamse overheid moet een visienota opmaken over brownfieldontwikkeling die de maatregelen beschrijft die naast het afsluiten van brownfieldconvenanten zullen worden ingezet om brownfieldontwikkeling te stimuleren. In dergelijke visienota dient ook een preventief beleid te worden uitgetekend om veroudering van bedrijventerreinen te voorkomen. Dit impliceert een permanente opvolging van bestaande bedrijventerreinen en het uittekenen van een beleid om de veroudering en uiteindelijk de leegstand van bedrijventerreinen te vermijden. Het is verder belangrijk dat bedrijven zich kunnen vestigen op deze gesaneerde economische ruimtes in de stad, waardoor ook minder greenfields zullen moeten aangesneden worden. Het is essentieel dat een flankerend beleid wordt gevoerd dat verweving ondersteunt waardoor bedrijven effectief op deze gesaneerde ruimtes kunnen gelokaliseerd worden en deze ruimtes niet alleen voor wonen, winkelen en vrijetijdsbesteding worden ontwikkeld. Naast de milieuaspecten zijn ook het locatie- en mobiliteitsbeleid hiervan een belangrijk onderdeel. Ook het instrumentarium van de ruimtelijke planning moet creatief worden aangewend om economische verweving in de praktijk te ondersteunen en te versterken.”

In het *Werkgelegenheidsplan en krachtlijnen voor het Investeringsplan (WIP)* dat de Vlaamse regering en de Vlaamse sociale partners op 18 december 2009 afsloten, is overeen gekomen dat de Vlaamse overheid op korte termijn extra inspanningen zal doen voor de sanering van de bestaande brownfields zodat ze verder ontwikkeld kunnen worden tot moderne, volwaardige bedrijventerreinen. Ook wordt daarin gesteld dat een duurzamer beheer van bedrijfsterreinen nodig is, zodat er op lange termijn ook minder in de herontwikkeling van brownfields moet worden geïnvesteerd (rekening houdende ook met verweving met woonfunctie, ontsluiting, mogelijkheden op het vlak van

energie-rationalisatie en gebruik van duurzame energie, duurzamer ruimtegebruik ...).

Vooruitlopend op de gevraagde evaluatie, formuleert de SERV hierna alvast enkele aandachtspunten.

2.2. Aandachtspunten

Brownfieldontwikkeling ten behoeve van economische activiteiten

Vandaag is het merendeel van de goedgekeurde brownfieldprojecten gericht is op woningbouw (omwille van de rendabiliteit). Daar tegenover staat dat brownfieldontwikkeling ook vaak naar voor wordt geschoven als een deel van de oplossing voor het tekort aan bedrijventerreinen. Het is volgens de SERV dan ook noodzakelijk om de knelpunten in beeld te brengen die op dit moment een herontwikkeling in functie van bedrijvigheid in de weg staan, en dat wordt gezocht naar bijkomende maatregelen de (her)ontwikkeling ten behoeve van economische activiteiten op een gestructureerde en geïntegreerde manier te stimuleren.

Brownfieldontwikkeling van zwaar vervuilde sites

Het huidige decreet heeft bewezen dat het een goede basis vormt voor de ontwikkeling van matig vervuilde sites (al zijn verdere verbeteringen mogelijk en nodig). Voor sterk vervuilde en zeer sterk vervuilde sites is het duidelijk dat het instrumentarium dat momenteel voorhanden is niet volstaat om de rendabiliteit te garanderen. In de praktijk leidt dit ertoe dat deze projecten niet worden opgenomen. Een belangrijke conclusie is dan ook dat het huidige brownfieldbeleid nog te weinig ruimte laat om te differentiëren in de projecten, terwijl de mate waarin een terrein vervuild is bepalend is voor de economische rendabiliteit van een brownfieldtraject. Het lijkt dan ook zinvol om in het beleid te zorgen voor meer differentiatie in de wijze van en in de maatregelen voor de stimulering van types brownfieldprojecten.

Tijdsduur voor het doorlopen van een brownfieldtraject

De tijdsduur voor het doorlopen van een brownfieldtraject vormt eveneens een knelpunt. Tot op heden werden twee oproepen gelanceerd. De tijdsduur voor het afsluiten van een convenant na de eerste call bedroeg twee jaar. Dat zijn twee jaar waarin het onzeker is of een convenant zal afgesloten worden en wat de inhoud ervan zal zijn. Dat heeft voor gevolg dat er bij de beoordeling van projecten ter gelegenheid van de aankoop van de sites nog geen duidelijk beeld is van de eventuele voordelen die de projectontwikkelaar zou kunnen genieten in het kader van een convenant. Omwille van die economische onzekerheid worden bepaalde projecten niet aangepakt door private ondernemingen.

Mogelijke bijkomende stimuli

De SERV vraagt dat in die evaluatie ook mogelijke alternatieven en verdere tegemoetkomingen worden bekeken (zowel binnen het bestaande decreet als in het licht van de hiervoor gevraagde differentiatie) zoals:

1. Een schorsing van de leegstandsheffing voor een goedgekeurd of erkend brownfieldproject (zowel voor bedrijfsgebouwen als voor wonin-

gen: de periode van de schorsing van de leegstandsheffing voor bedrijfsruimten is vandaag relatief kort (2 jaar) wanneer voor de herontwikkeling een bodemsaneringsproject noodzakelijk is, zeker wanneer de ontwikkelaar nog gebruik wil maken van de subsidies voor afbraak.

2. Voorzieningen in de federale BTW-wetgeving, zoals een aanpassing en afstemming tussen de regeling op BTW-vlak en de registratierechten (bv. geen heffing van registratierechten op de saneringslasten en aftrekbaarheid van BTW voor de kosten van sanering) of een 6% BTW regeling (voor de aanpak van een aantal stadskankers werd een 6% BTW regeling voorzien voor de afbraak en heropbouw van gebouwen in een 20-tal stedelijke gebieden: deze regeling zou ook van toepassing kunnen zijn op brownfieldontwikkeling. Thans kan enkel de bouwheer die een sloop- en bouwovereenkomst afsluit deze regeling genieten (indien het goed voor bewoning wordt aangewend).
3. Vrijstelling/schorsing onroerende voorheffing: rekening houdend met de onbeschikbaarheid tijdens de periodes van herontwikkeling, zouden erkende brownfieldprojecten door hun loutere erkenning als “niet productief” kunnen worden beschouwd voor de toepassing van de onroerende voorheffing desgevallend kan het kadastraal inkomen van het onroerend goed te worden herzien, rekening houdend met de situatie van het onroerend goed.
4. Vrijstelling Decreet Grond- en pandenbeleid: rekening houdend met de moeilijkheid waarmee men voor brownfieldontwikkeling wordt geconfronteerd en de economische last om de saneringskost terug te verdienen met de daarop volgende herontwikkeling, vormen de verplichtingen uit grond- en pandenbeleid vandaag een bijkomende financiële last om een project te ontwikkelen en de saneringskost op te halen. Er zou kunnen worden gedacht aan een vrijstelling voor brownfieldprojecten van de verplichting een percentage sociale woningen te voorzien, een percentage bescheiden woningen en de bijkomende verplichtingen van het wonen in eigen streek.
5. De subsidiëring van de afbraakkosten zou open gesteld kunnen worden voor brownfieldprojecten, zonder dat bijkomende voorwaarden dienen vervuld, doch met verlenging van de termijnen voor aanvraag (nieuwe eigenaar) en desgevallend herontwikkeling.
6. Het openstellen en versoepelen van de regeling in zake de subsidie van bedrijventerreinen voor brownfieldprojecten.
7. Hefboomfinanciering ter ondersteuning van projecten die economisch gezien onder de haalbaarheidsdrempel zitten en waardoor die economisch haalbaar worden. Deze mogelijkheid bestaat nog niet in het huidige brownfieldbeleid, daar de PMV enkel participeert in projecten met een voldoende rendabiliteit.
8. Stimulering van de ontwikkeling van zeer zwaar vervuilde sites die op dit moment onder de bevoegdheid van OVAM vallen (ambtshalve sanering), door bepaalde van deze sites op de markt te brengen, met daarbij de middelen die normaal gebruikt zouden worden in het kader van de amtsshalve sanering. Zo kunnen private ontwikkelaars mogelijk de ontwikkeling van de desbetreffende sites versnellen door de overname van het vastgoed met de uitvoering van de saneringsplicht.

Referentielijst

Werkgelegenheidsplan en krachtlijnen voor het Investeringsplan (WIP). Meer duurzame werkgelegenheid in een vernieuwende economie. 18 december 2009 Brussel: SERV/Minaraad.

SERV. 17.06.2009. Overwegingen bij de uitdagingen voor het ruimtelijk beleid. Brussel: SERV.

SERV/Minaraad. 24.05.2007. Advies over het ontwerpbesluit bezwarenprocedure brownfieldprojecten. Brussel: SERV/Minaraad.

SERV/Minaraad. 01.06.2006. Advies over het voorontwerp van decreet brownfieldconvenanten. Brussel: SERV/Minaraad.

SERV. 30.06.2004. Advies over het voorontwerp van decreet brownfieldontwikkeling. Brussel: SERV.

SERV. 09.07.1997. Rapport milieubeleidsovereenkomsten. Brussel: SERV.