

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 28

van **INEZ DE CONINCK**

datum: 5 oktober 2020

aan **ZUHAL DEMIR**

VLAAMS MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

Omzetting plannen van aanleg op de kadasterplannen - Verificatie

De wetgeving op de Ruimtelijke Ordening beoogt sinds de besluitwet van 2 december 1946 de planologische bestemming van de ruimte grafisch voor te stellen. Uit de aard zelf van deze opdracht vloeit voort dat de bestemmingen algemeen en abstract bedoeld zijn zodat zij kunnen beschouwd worden als verordenende maatregelen. Planbestemmingen kennen doorgaans geen grenzen die samenvallen met de eigendomsgrenzen en kadasterplangrenzen.

Voor de dagdagelijkse praktijk bestaat echter de behoefte om planbestemmingen over te brengen op kadasterplannen. Die worden veelal opgesteld door landmeters die, zo nodig, ter plaatse de juistheid van hun bevindingen gaan controleren. Sommige gemeenten nemen zelf initiatieven om de bestaande plannen om te zetten op kadasterplannen en ze ter beschikking te stellen van het publiek, en te gebruiken bij de behandeling van allerhande aanvragen.

Er bestaat geen wettelijke basis voor dit gebruik (veelal onder het mom van digitalisatie) en er bestaat nog minder een garantie voor de juistheid van deze omzettingsplannen. Ze kunnen fataal nefaste economische en juridische schade aanbrengen aan allerlei rechtszoekenden die geconfronteerd worden met de onjuiste omzettingen die niet manueel werden gerealiseerd door landmeters en dit buiten elke tegensprekelijke controle van de belanghebbenden.

1. Is de minister op de hoogte van deze toestand?
2. Wat is het standpunt van de minister en van haar administratie over deze toestand?
3. Hoe en door wie wordt de juistheid geverifieerd van de omzetting van plannen van aanleg op de kadasterplannen?
4. Geschiedt deze omzetting tegensprekelijk met de verschillende belanghebbende eigenaars of gebruikers?
5. Zal de minister maatregelen nemen om deze praktijk een juridische basis te geven en daartoe de procedure invoeren om de juistheid te verifiëren?

ANTWOORD

op vraag nr. 28 van 5 oktober 2020

van **INEZ DE CONINCK**

1. Het is mij bekend dat sommige gemeenten kaarten hanteren waarbij zonegrenzen van plannen van aanleg hertekend zijn op kadasterplannen. Er zijn twee soorten praktijken:
 - hertekening van een plan van aanleg dat ingetekend was op een andere ondergrond dan een kadastrale ondergrond; zoals bijvoorbeeld het gewestplan, destijds ingetekend op topografische kaarten;
 - hertekening van een gemeentelijk plan van aanleg dat ingetekend was op een oude(re) versie van een kadasterplan naar een actueel percelenplan (GRB of kadaster, zie infra).

Het is mij ook bekend dat sommige van die plannen digitaal ter beschikking worden gesteld, ofwel op de website van de gemeente, ofwel via het uitwisselingsplatform "DSI" van het Departement Omgeving, waarover meer in het antwoord op vraag 2.

Vaak gaat het niet over een pure digitalisatie van oude plannen (bv. een georeferendeerde scan of vectorisatie) waarbij de originele ondergrond en schaal (bv. topografische kaart 1/10.000 bij het gewestplan) behouden blijven. Gemeentelijke BPA werden meestal ingetekend op basis van de oude kadasterkaart. Gemeenten gaan vaak over tot hertekeningen op een nieuwe ondergrond, waarbij dus een interpretatie wordt gedaan op basis van een nieuwe ondergrond en schaal.

2. Enkel de origineel vastgestelde plannen hebben juridisch verbindende kracht. Dat zijn dus de plannen op de originele ondergrond. Een plan dat hertekend is op een andere ondergrond dan die van het originele plan is louter een interpretatie en is niet meer dan een werkinstrument. Je kan dit een "voorinterpretatie" noemen: door het hertekenen anticipeert men op het interpretatievraagstuk dat zich zal stellen bij bijv. een aantal nog te verwachten en in de tijd gespreide vergunningsaanvragen.

Zo'n "voorinterpretatie" heeft niet meer of niet minder waarde dan de interpretatie die men "momentaan" bij het onderzoeken van en beslissen over een individuele vergunningsaanvraag zou doen. Die interpretaties kunnen via een beroep tegen een vergunningsbeslissing betwist worden.

Een vijftal jaar geleden heeft het Departement Omgeving een platform in het leven geroepen voor de digitale uitwisseling van stedenbouwkundige informatie (www.omgeving.vlaanderen.be/dsi-platform). De DSI-data en documenten zijn rechtstreeks online raadpleegbaar via een publiek "geoportaal ruimtelijke plannen" of via een digitaal "ficheoverzicht" (www.geoplannen.omgeving.vlaanderen.be), maar daarnaast is DSI (als authentieke databron in wording) ook de voedingsbron voor andere gebruikstoepassingen zoals de "omgevingscheck" op het digitale omgevingsloket (www.omgevingsloket.be) of de raadpleging van ruimtelijke ordeningsinformatie (plannen) op Geopunt Vlaanderen (www.geopunt.be). Sinds ruim twee jaar moet DSI als uitwisselingsplatform verplicht gebruikt worden door overheden die nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen vaststellen. Er zijn en worden echter ook oudere plannen opgeladen in DSI. In principe gebeurt dat laatste met de originele ondergrond, maar er zijn gemeenten die oude BPA opnieuw hebben ingetekend op een recente percelenkaart (meestal GRB) en die versie ook als open data aanbieden (via het DSI-platform).

Bij de veelgestelde vragen op de webpagina over DSI staat het volgende te lezen over hertekening van oudere gemeentelijke plannen:

"Het standpunt van het Departement Omgeving omtrent herinterpretatie kan als volgt worden samengevat:

- Voor plannen waarvan de voorlopige vaststelling dateert van vóór 01/01/2015 geldt:
 - Het GRB-decreet legt geen verplichting op om historische gegevens aan te passen.
 - Geherinterpreteerde versies hebben geen juridische waarde, maar worden wel geacht juist te zijn.
 - Bij aanpassing aan het GRB wordt een minder getrouwe kopie gegenereerd van het origineel plan.
 - Het opnieuw laten goedkeuren van het plan na herinterpretatie is de meest 'zuivere' oplossing, maar dit kan veel praktische bezwaren met zich meebrengen (bv. bij openbaar onderzoek).
 - Als er geen nieuwe goedkeuringsprocedure wordt gevoerd moet er in de metadata worden aangegeven dat het om een herinterpretatie gaat.
 - De geherinterpreteerde plannen mogen in DSI worden opgeladen. Departement Omgeving gaat dat niet verbieden, noch verplichten.
- Voor plannen waarvan de voorlopige vaststelling dateert van na 01/01/2015 moet het GRB wel gebruikt worden als ondergrond."

Het Departement Omgeving geeft dus in haar communicatie duidelijk aan:

- dat de hertekende plannen geen juridische waarde hebben;
- dat bij zo'n hertekend plan een "disclaimer" moet staan die aan alle mogelijke gebruikers duidelijk maakt dat het om een hertekening gaat (vermelding in de zgn. "metadata").

3. Er gebeurt geen verificatie van eventuele hertekeningen van plannen van aanleg op kadasterplannen. Zoals gezegd hebben dergelijke hertekeningen geen enkele juridische waarde, en kunnen het slechts werkinstrumenten zijn.
4. Er is geen reden om de opmaak van een kaart die slechts een werkinstrument is, tegensprekelijk te laten gebeuren.

Om een plan correct toe te passen zijn alle interpretatiemiddelen die er op gericht zijn om de precieze bedoeling van de steller van het plan te achterhalen geoorloofd. Voor wat correcte grensbepalingen van gewestplanzones betreft, gaat het dan bijv. om onderzoek van de cartografische ondergrond van het gewestplan, met name de topografische kaart, of van de orthofoto's die mee opgenomen werden als "bestaande toestand" en waarop de toenmalige constellatie op het terrein zichtbaar is. Vaak valt een bestemmingsgrens samen met een fysische grens op het terrein, bijv. een weg, een bomenrij, een waterloop. Soms biedt ook de toelichting die bij de vaststelling van het gewestplan of de gewestplanwijziging werd gevoegd uitsluitel.

Het simpelweg toepassen van een digitale overlay (GIS-matig) van bijv. een gedigitaliseerd gewestplan en een bestand met kadastrale percelen is zeker niet de juiste manier om dat gewestplan correct te interpreteren en toe te passen. Zie wat hierboven gezegd werd over het verschil in nauwkeurigheid en schalen, dat er altijd geweest is maar door de digitalisering enkel explicieter en zichtbaarder gemaakt wordt. Dat is ook de reden waarom online-toepassingen zoals de omgevingscheck, het geoportaal ruimtelijke plannen of de applicaties van geopunt geen dergelijke overlays aanbieden, en waarom op de betrokken pagina's ook nog eens vermeld staat dat de digitale versies van plannen geen juridische waarde hebben.

De analoge gewestplankaarten die in de gemeenten ter inzage liggen zijn uitgaves met schaal 1/25.000. De gemeentebesturen weten dat ze bij interpretatiekwesties zo nodig bij het Departement Omgeving een fotokopie van de originele gewestplankaarten op schaal 1/10.000 kunnen aanvragen voor een specifieke locatie.

Omdat in de vraagstelling specifiek verwezen wordt naar het eventuele optreden van landmeters kan hier nog vermeld worden dat er geen specifieke machtiging bestaat voor landmeters om plannen van aanleg te interpreteren. De verantwoordelijkheid voor de interpretatie van een plan ligt bij de overheidsinstantie die dit plan toepast bij een concrete overheidsbeslissing, bijv. de uitspraak over een vergunningsaanvraag.

5. Gelet op het bovenstaande is er geen reden om de vermelde praktijk een juridische basis te geven of een procedure in te voeren om de juistheid van hertekeningen te verifiëren. De gemeente die aan een hertekende kaart een juridische waarde wil geven, moet daartoe de procedure volgen die in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is neergelegd voor de opmaak of wijziging van plannen. De stad Leuven bijvoorbeeld voerde in 2004 de toen geldende planwijzigingsprocedure, inclusief openbaar onderzoek, om de gedigitaliseerde versie van de BPA's op haar grondgebied officieel juridisch verbindend te maken.