



Vlaanderen
is omgeving

Taskforce Bouwshift

Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening
en Energie
22 februari 2022

DEPARTEMENT
OMGEVING



Opdracht Taskforce Bouwshift

Een strategie en roadmap uitwerken met concrete en doortastende maatregelen in functie van een haalbare en betaalbare bouwshift.

Die maatregelen omvatten adequate instrumenten en rechtszekere regelgeving om het overtollige en slecht gelegen juridisch aanbod af te bouwen, bijkomend ruimtebeslag in openruimte bestemmingen te verminderen en verdichting op goed gelegen locaties te realiseren.

Ook de koppeling met andere beleidsdoelstellingen inzake betaalbaar wonen rekening houdende met woonbehoefte, klimaat, blue deal, biodiversiteit, landbouw, economische vitaliteit, extra bos, ... moet daarbij opgenomen worden.

Vertrekpunt bij deze opgave is het verzamelen van correcte, verfijnde en geactualiseerde cijfergegevens.

Werkzaamheden Taskforce

- ▶ Vergaderingen en redactie rapport in periode eind juni-eind november 2021
- ▶ 5 (fysieke) vergaderingen Taskforce en 4 (fysieke) vergaderingen klankbordgroep
- ▶ Tussentijdse (bilaterale en multilaterale) interactie en evaluatiemomenten

Werkzaamheden Taskforce

TASKFORCE (24 leden)

- ▶ Tom De Waele (UGent-VUB-RvS): voorzitter
- ▶ Isabel Jacobs (Departement Omgeving): secretaris
- ▶ Jan Bouckaert (Stibbe), Peter Lacoere en Mieke Paelinck (HOGent-DRUM), en Hans Tindemans (VRP): penhouders
- ▶ Tom Berghmans (Orde Architecten), Xavier Buijs (VVSG), Olivier Carrette (BVS), Marjolijn Claeys (VRP-Voorland), Jeroen De Corte (VLABEL-Vastgoedtransacties), Toon Denys (VLM), Jozef Hessel (NAV-Orde Architecten), Steven Hoornaert (VRP-Veneco), Gert Huybrechts (VCB), Griet Lievois (Departement Omgeving), Pieter-Jan Lijnen (Departement Omgeving), Isabelle Loris (Departement Omgeving), Stephan Reniers (VVP-Regionet Leuven), Bram Tack (Leiedal-VVSG), Geert Van Hoorick (UGent), Nadine Van Wambeke (VLABEL-Vlaamse Belastingdienst), en Joris Voets (UGent): leden Taskforce

Werkzaamheden Taskforce

KLANKBORDGROEP (14 leden)

- ▶ Steven Betz (VOKA), Danny Claeys (VVSG), Jessica De Lannoy (VVP), Kristoff De Winne (BVS-Matexi), Marc Dillen (VCB), Thijs Eeckhaut (Faba), Erik Grietens (BBL), Filiep Loosveldt (SARO), Frederik Mollen (Natuurpunt), Karel Vanackere (AGSO), Mia Vancompernelle (Unizo), Katrien Van Herck (Boerenbond), Veerle Van Impe (Bouwunie), Erik Wieërs (Team Vlaamse Bouwmeester)

Werkzaamheden Taskforce

- ▶ (Uitgebreid) eindrapport eind november 2021
- ▶ (Meer gecondenseerd) beleidsadvies, goedgekeurd door taskforce met 22/24 meerderheid
- ▶ Individuele standpunten bepaalde leden taskforce en klankbordgroep toegevoegd aan eindrapport
- ▶ Presentatie conclusies hoorzitting Vl.P. 22/02/2022

[https://omgeving.vlaanderen.be/
rapport-van-de-taskforce-
bouwshift-beschikbaar](https://omgeving.vlaanderen.be/rapport-van-de-taskforce-bouwshift-beschikbaar)

TASKFORCE BOUWSHIFT



NOVEMBER 2021

Doelstelling & Monitoring

Europese context van grondbeleid en bodembescherming

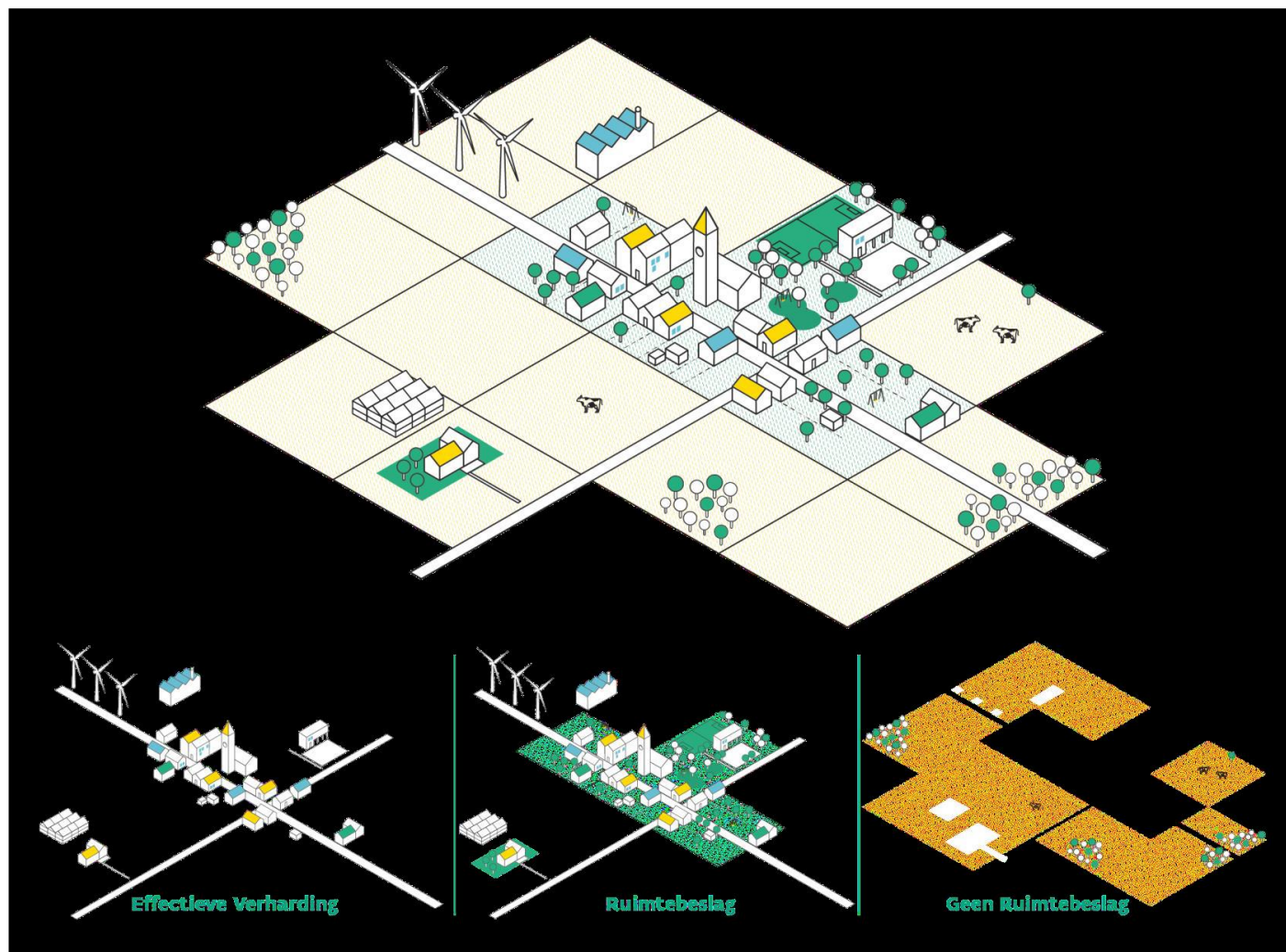
- ▶ No Net Land Take by 2050 (EC,2011)
- ▶ Soil Strategy for 2030 (EC,2021)

AANVERWANTE BESLISSINGEN

- ▶ Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF) verordening (gewijzigd 2021)
- ▶ Farm to Fork Strategy (2021) en ruimere Green Deal
- ▶ Kwantitatieve natuurdoelstelling van 30% target voor de Atlantische zone?
- ▶ Interne nood aan volgende grond tot verduurzaming landbouw, meer ruimte nodig voor water, koolstofopslag, natuurontwikkeling, hernieuwbare energie enz.

Van Europa naar Vlaanderen

- ▶ Opstart in België, Luxemburg, Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland
- ▶ Europese No net land take > Vlaamse '**Bouwshift**'
- ▶ Aanleiding blijft zorg voor de natuurlijke, eindige bron van land (ruimteneutraliteit)
- ▶ Europese definitie van land take > Vlaamse 'bijkomend **ruimtebeslag**'
- ▶ Vlaanderen heeft gedetailleerde beschrijving én meting, voorloper in Europees verband (Departement Omgeving en VITO, sinds 2013)
- ▶ **Ruimtebeslag** = de nederzettingsstructuur (ook onverharde delen, ook landbouwconstructies), **1/3de van het Vlaamse grondgebied, helft ervan verharding**
- ▶ **Geen ruimtebeslag** = land in landbouwgebruik en land in natuurlijke staat

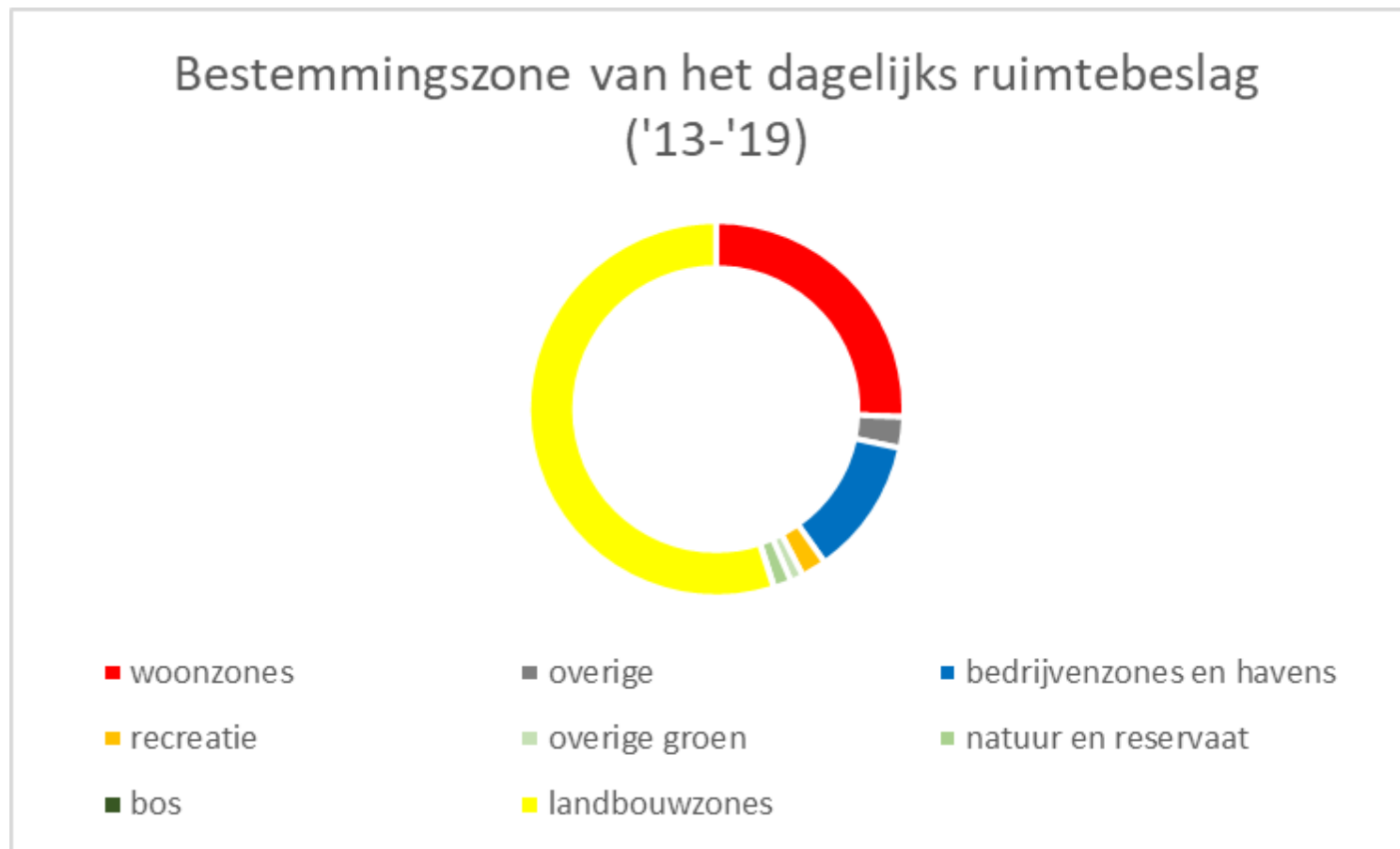


bron: departement Omgeving

Snelheid bijkomend ruimtebeslag Vlaanderen

- ▶ Wijziging van 'geen ruimtebeslag' > 'ruimtebeslag' = een reële wijziging van de bodem ! (ook bv. vertuining, open opslag ed. = onttrekking aan landbouw of natuur)
- ▶ Meer dan 10 jaar ca. zelfde snelheid
- ▶ Beleidsmaatregelen nodig om BRV te realiseren
- ▶ Aanneame in BRV = 6 ha/dag
- ▶ Conforme meting VITO : **5,1 ha/dag** (2013-2019, VITO)
- ▶ Meer dan de helft in landbouwgebied (2,8 ha/dag, VITO)
- ▶ Grootste deel ervan is zonevreemde uitbreiding

Verspreiding van het bijkomend ruimtebeslag

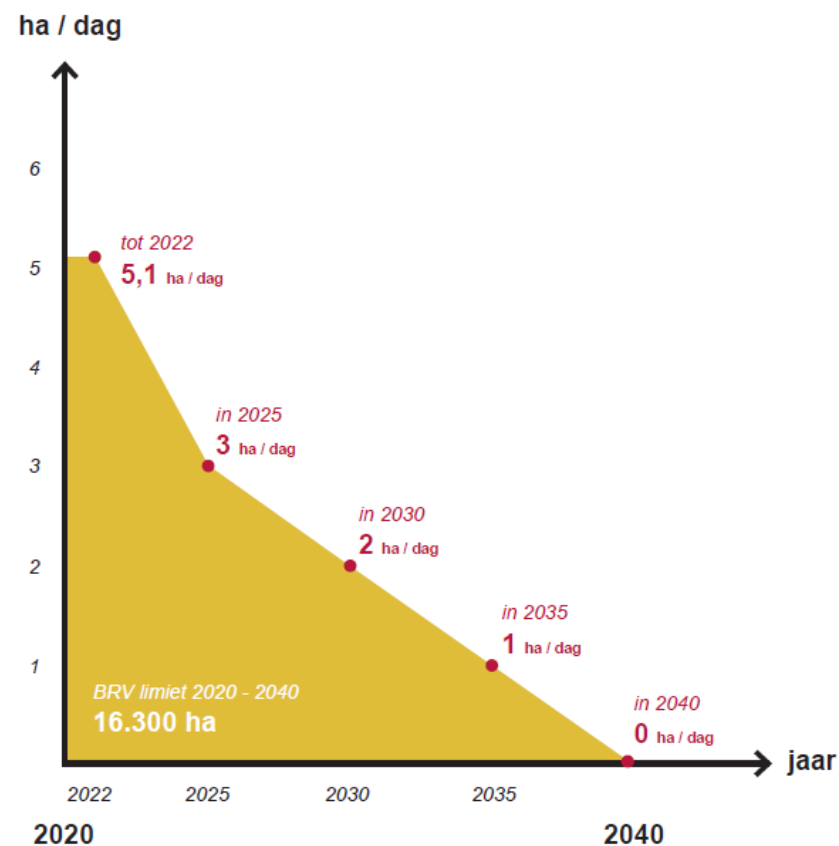
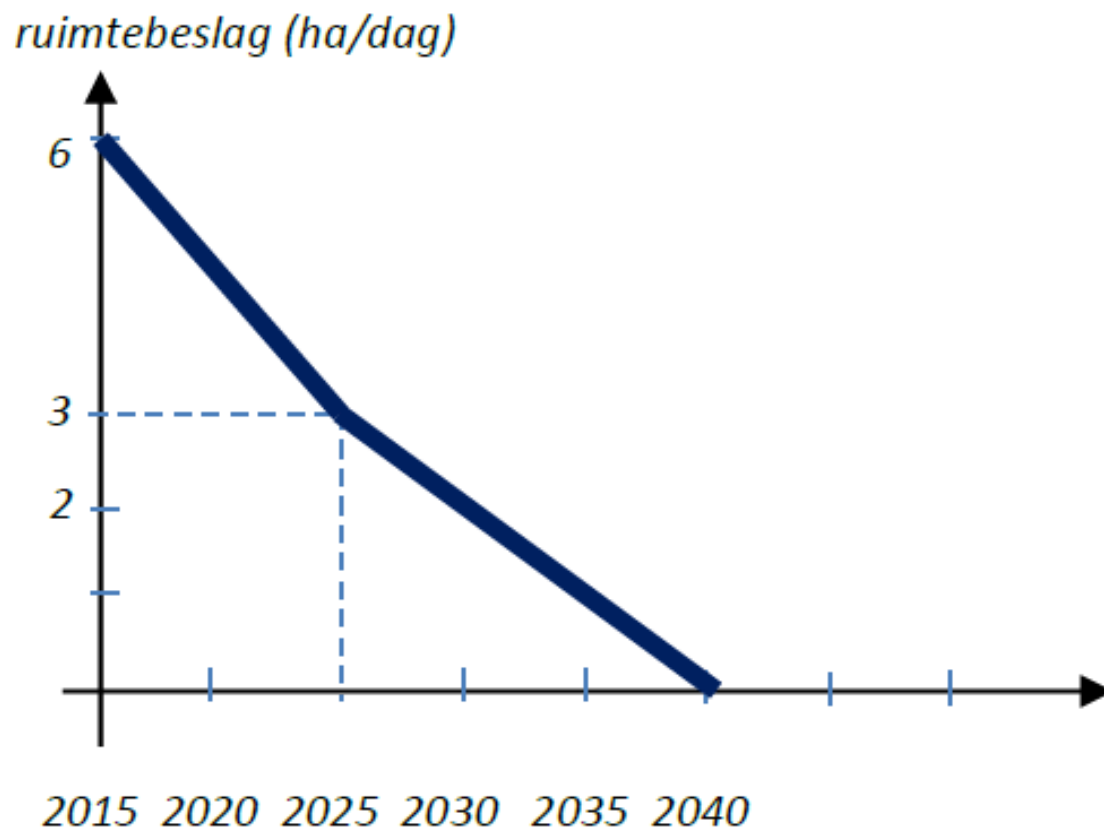


(gegevens departement Omgeving en VITO, 2021)

Meting en Monitoring - advies

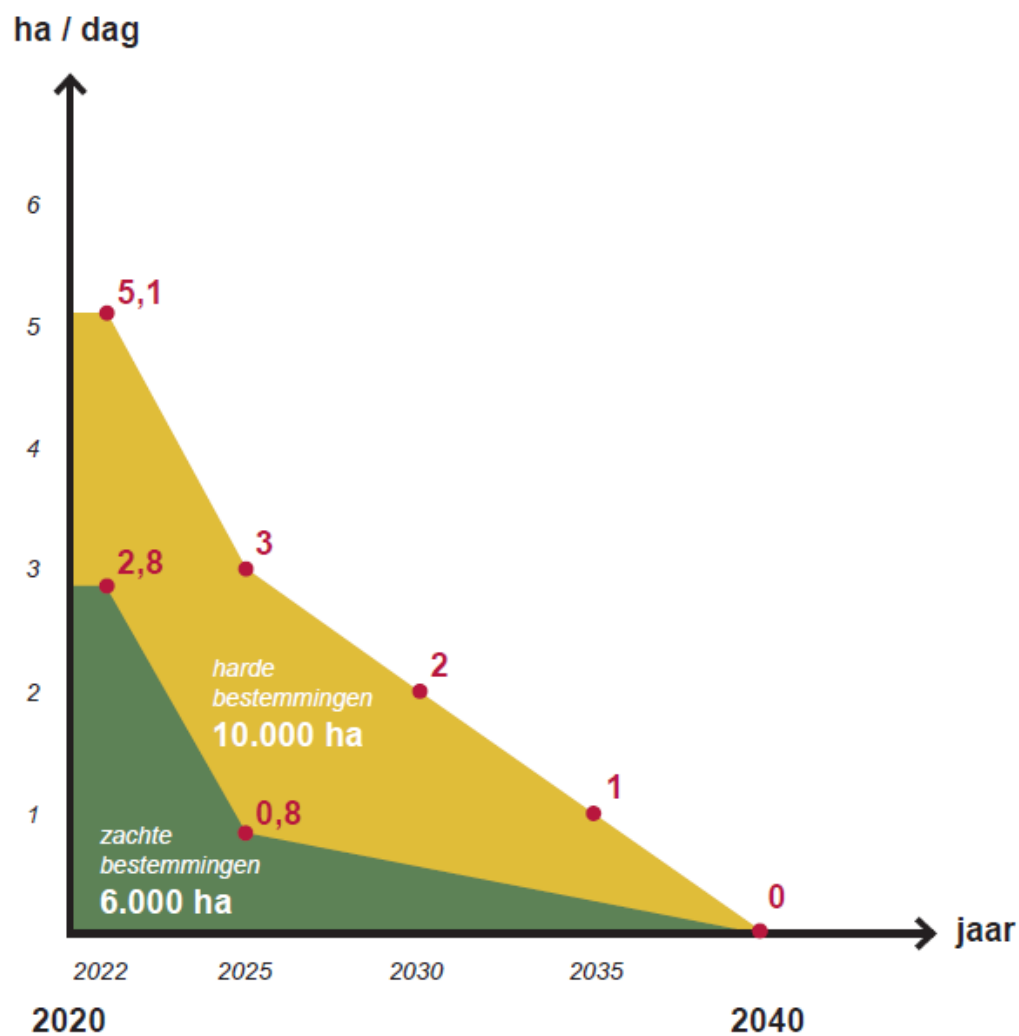
- ▶ Twee indicatoren BRV: ruimtebeslag en verharding (en relatie tussen de twee)
- ▶ Frequentere meting nodig ifv een **Beleidscyclus** 'reductie ruimtebeslag'
- ▶ Handleiding en Landregister nodig van ruimtebeslag
- ▶ Gedetailleerdere meting volgens vaste set van indicatoren:
 - *evolutie bijkomend ruimtebeslag en verharding*
 - *dagritme van bijkomend ruimtebeslag (ha/dag)*
 - *opsplitsing naar landgebruik (brongebruik en doelgebruik)*
 - *opsplitsing naar planologische bestemming (harde en zachte)*
 - *detaillering van het bijkomend ruimtebeslag binnen de landbouwzones, natuur en bos*
 - *evolutie van de ruimteboekhouding (zie verder)*

De BRV doelstelling – update



Vlaanderen
is omgeving

Differentiatie zachte en deel harde bestemmingen

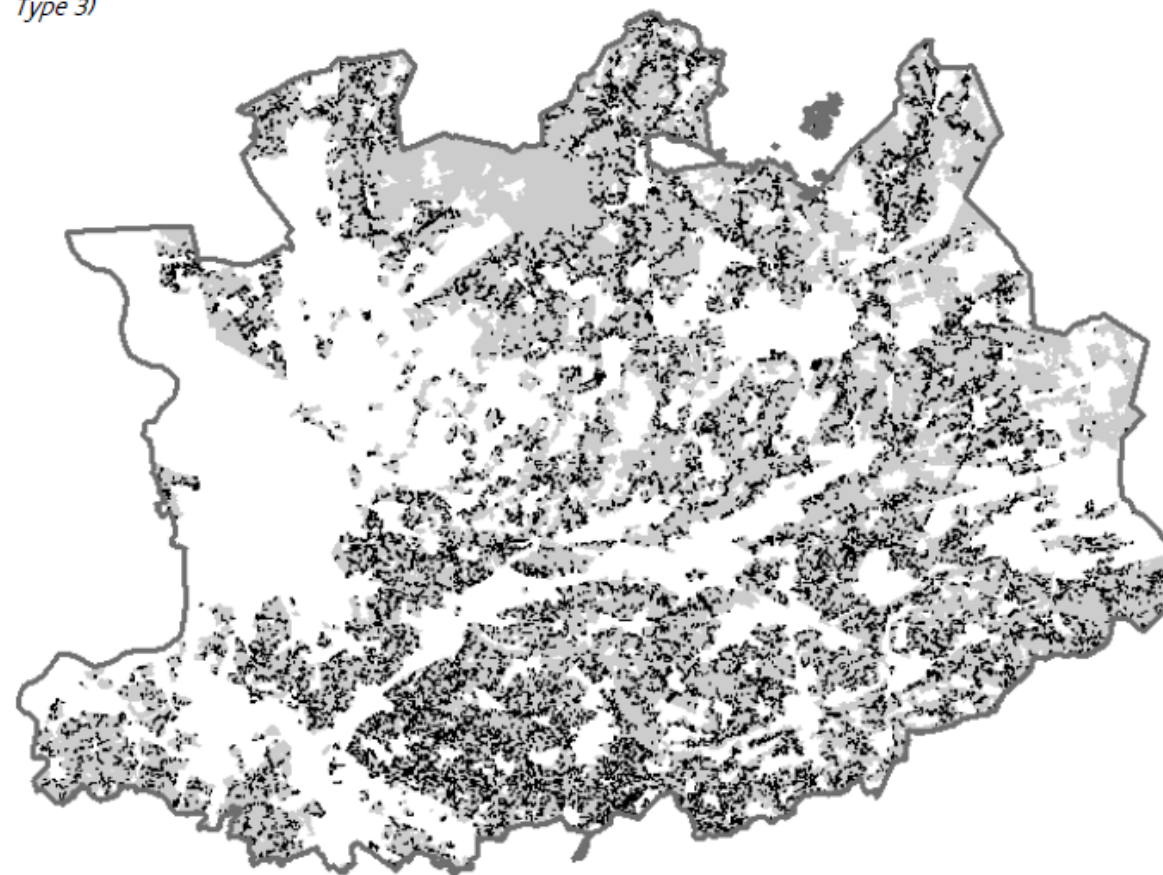


Strategie Open ruimte

De zachte bestemmingen – zonevreemd gebruik

- 14% van landbouwgebied reeds zonevreemd gebruik
- 2 van 2,8 ha/dag is niet-agrarisch ruimtebeslag (VITO)
- Uitzonderingsregime is regel geworden
- **Zonder inperking nieuwe uitbreidingen is BRV niet haalbaar**

Figuur 5 - Bebouwing in agrarisch bestemd gebied binnen de provincie Antwerpen (Landgebruik Type 3)



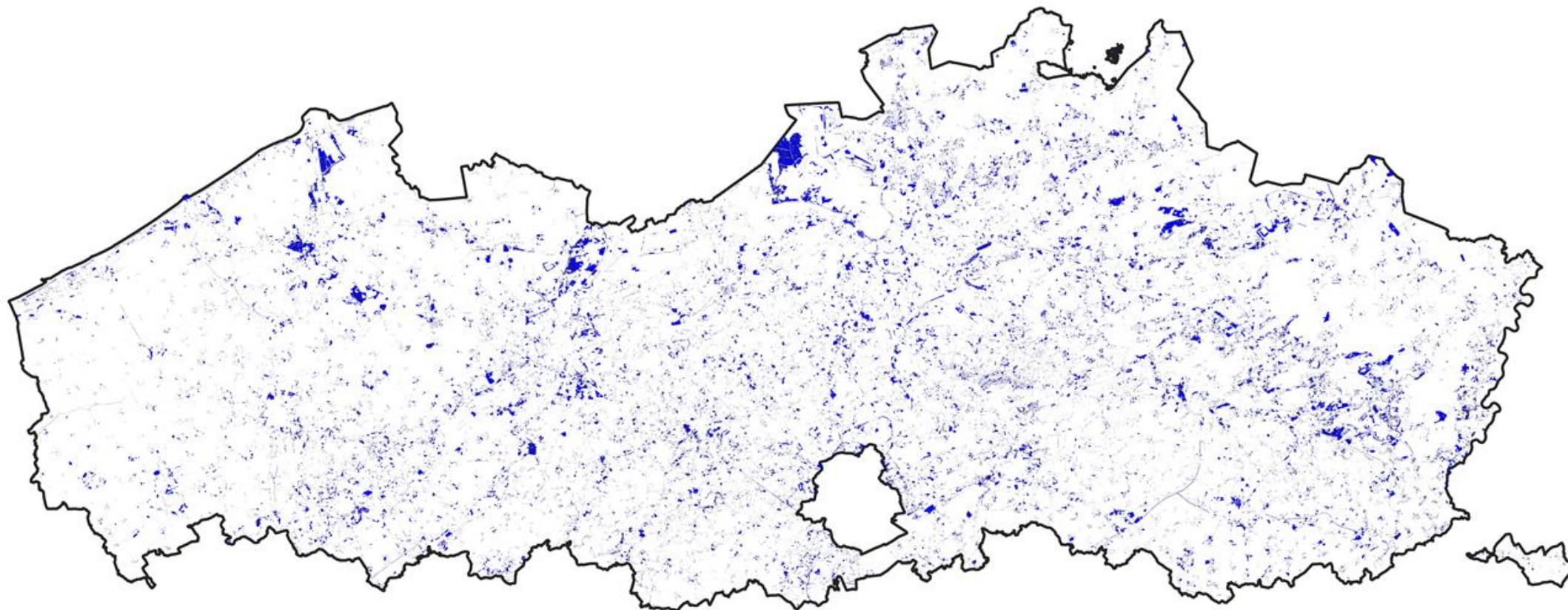
Legend

-  Antwerpen
-  Gebouwen zonder actieve landbouwfunctie
-  Agrarisch bestemd gebied

Strategie – 1. Zachte bestemmingen

- ▶ Decretaal voorkomen van bijkomende **zonevreemde uitbreidingen** (afname landbouw-en natuurgronden), aanpassing 6-tal artikels VCRO
- ▶ Bodemwijziging **landbouw- en natuurgrond** naar ruimtebeslag vergunningsplichtig maken en beperken tot kleine innames
- ▶ Beleidskader **agrarisch hergebruik** samen met landbouwsector opzetten (cfr prov. Antwerpen)
- ▶ Opschalen **aankoop- en sloopprogramma** VLM en ANB (cfr. lopende PAS-programma continueren, natuuraankoop ed.)
- ▶ Nieuw zonevreed gebruik hoeves? Mits krimp door **stedenbouwkundige last van sloop en ontharding** ('ruimte voor ruimte' regeling NL)

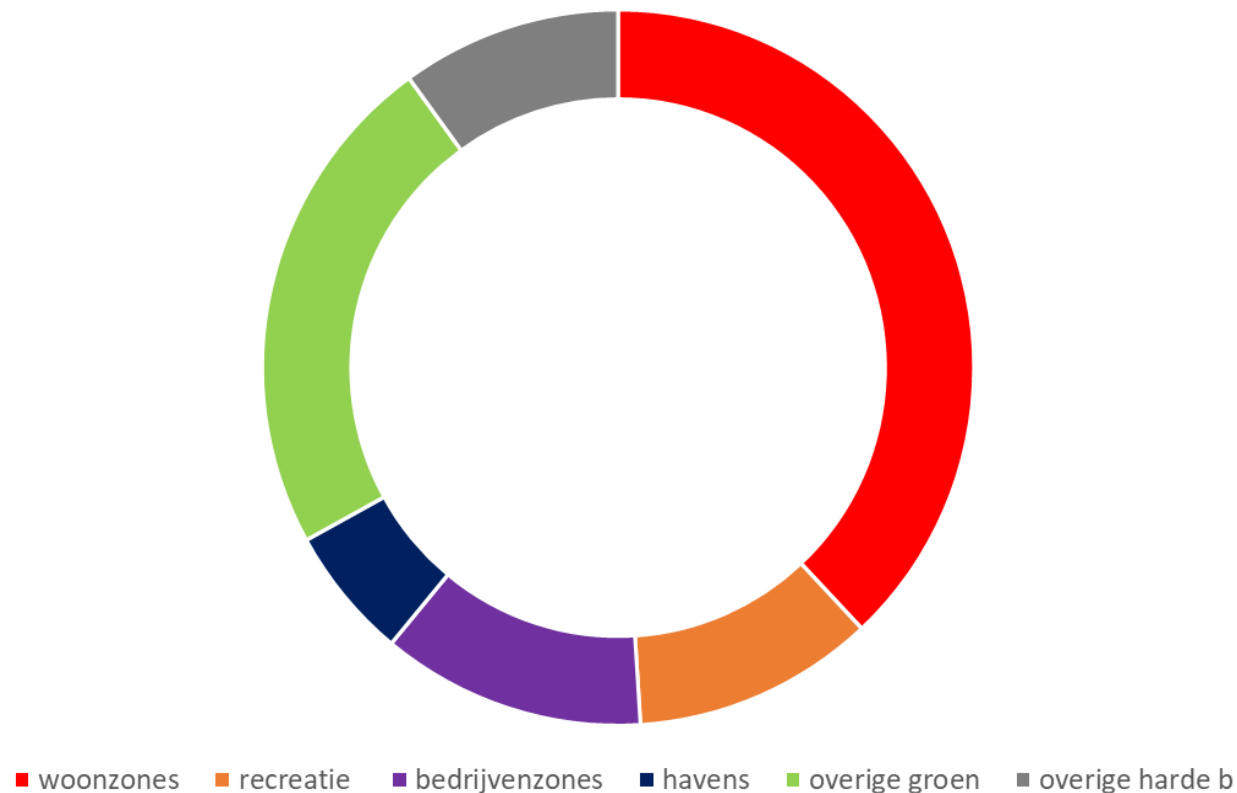
De harde bestemmingen - ruimtebeslagrisico



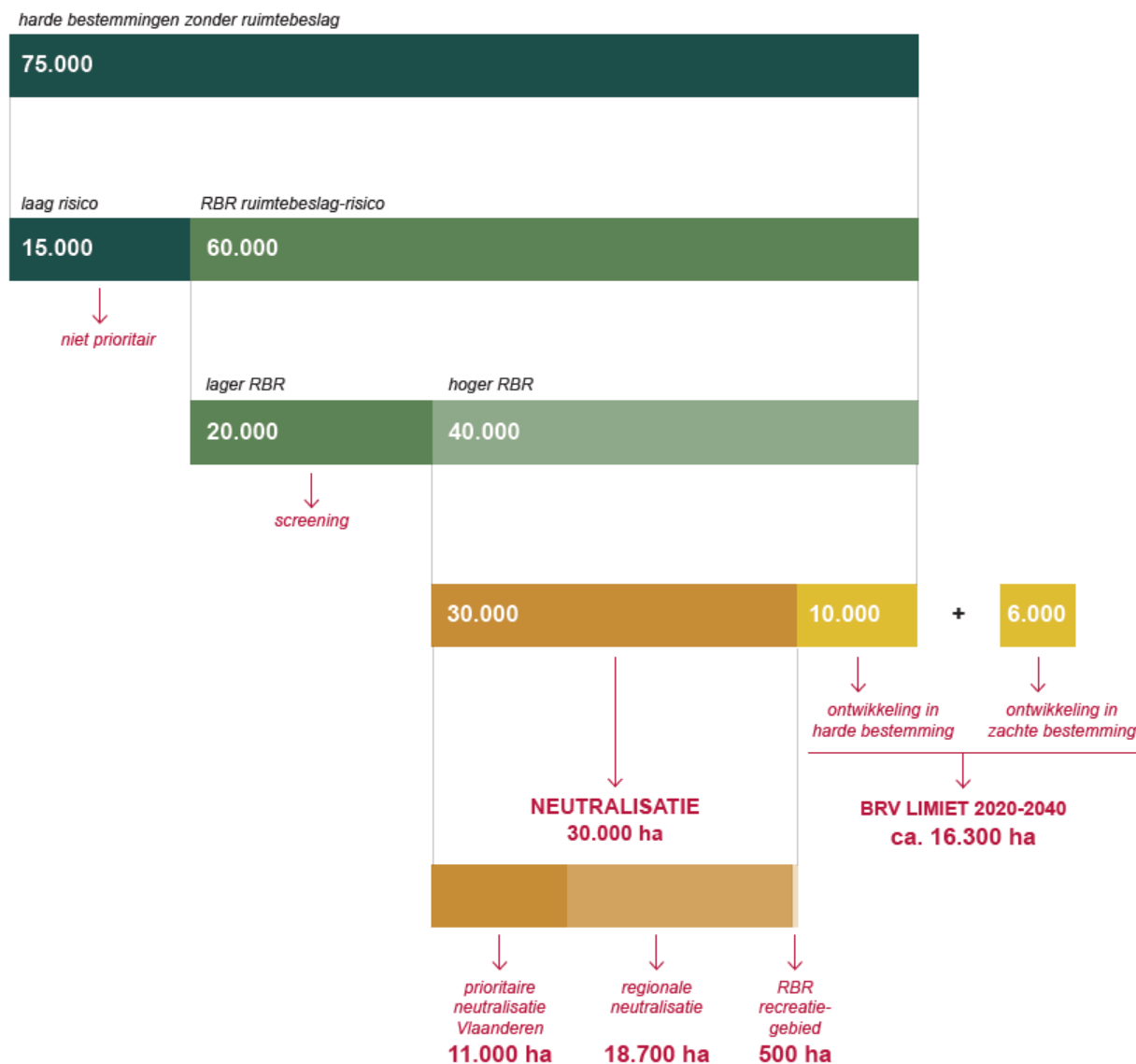
(HOGENT, 2021) Ruimtebeslag-risico van 60.000 ha Vlaanderen (2020)

Ruimtebeslag-risico in harde bestemmingen

Ruimtebeslag-risico Vlaanderen



Breakdown harde bestemmingen met RBR



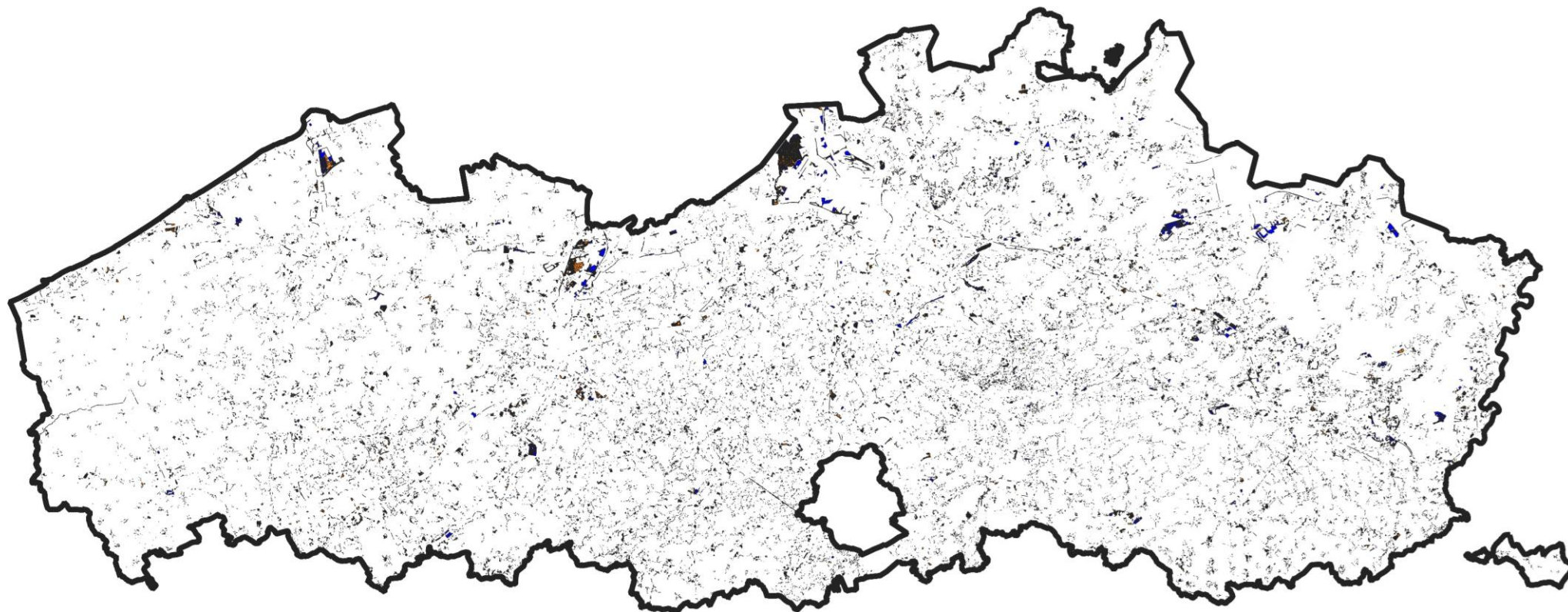
Strategie – 2. Harde bestemmingen neutralisatie

- ▶ 2.012 ha *watergevoelige gebieden (opgelet : bestaande klimaatmodellen, te herevalueren abv. nieuwVMM model)*
- ▶ 7.123 ha *gebieden met hoge natuurwaarde (habitatwaarde, wetlands)*
- ▶ 7.945 ha *gebieden met hoge ecosysteemdienstwaarde (koolstof- en waterberging)*
- ▶ 2.204 ha *gebieden met hoge landschapswaarde (erfgoedwaarde)*
- ▶ Samengevoegd 11.000 ha **prioritaire neutralisatie** (Vlaanderen)

- ▶ 18.700 ha **regionale neutralisatie** (Vlaanderen, provincies, gemeenten)
waaronder alle woonreservegebieden (stolp)
- ▶ 500 ha recreatiegebieden (obv. nadere screening) en toevoeging beperkende voorschriften in de bestemmingen

TOTAAL = een minimale neutralisatie-opgave van ca. 30.000 ha gronden

Potentieel strategische neutralisatie



Neutralisatie : een mix van instrumenten nodig

- ▶ **Herbestemming** tot bouwvrij gebied > planschade
(de zones met grootste ruimtebeslag-risico)
- ▶ Combinatie van **aankoop**, herstel en vervolgens herbestemming
(bv. natuur- en bosgebied)
- ▶ Toevoeging beperkende **voorschriften** in de bestemming
(bv. recreatiegebieden en groengebieden na screening)
- ▶ Externe en interne planologische **ruil** mét krimp
(bv. economische zones)

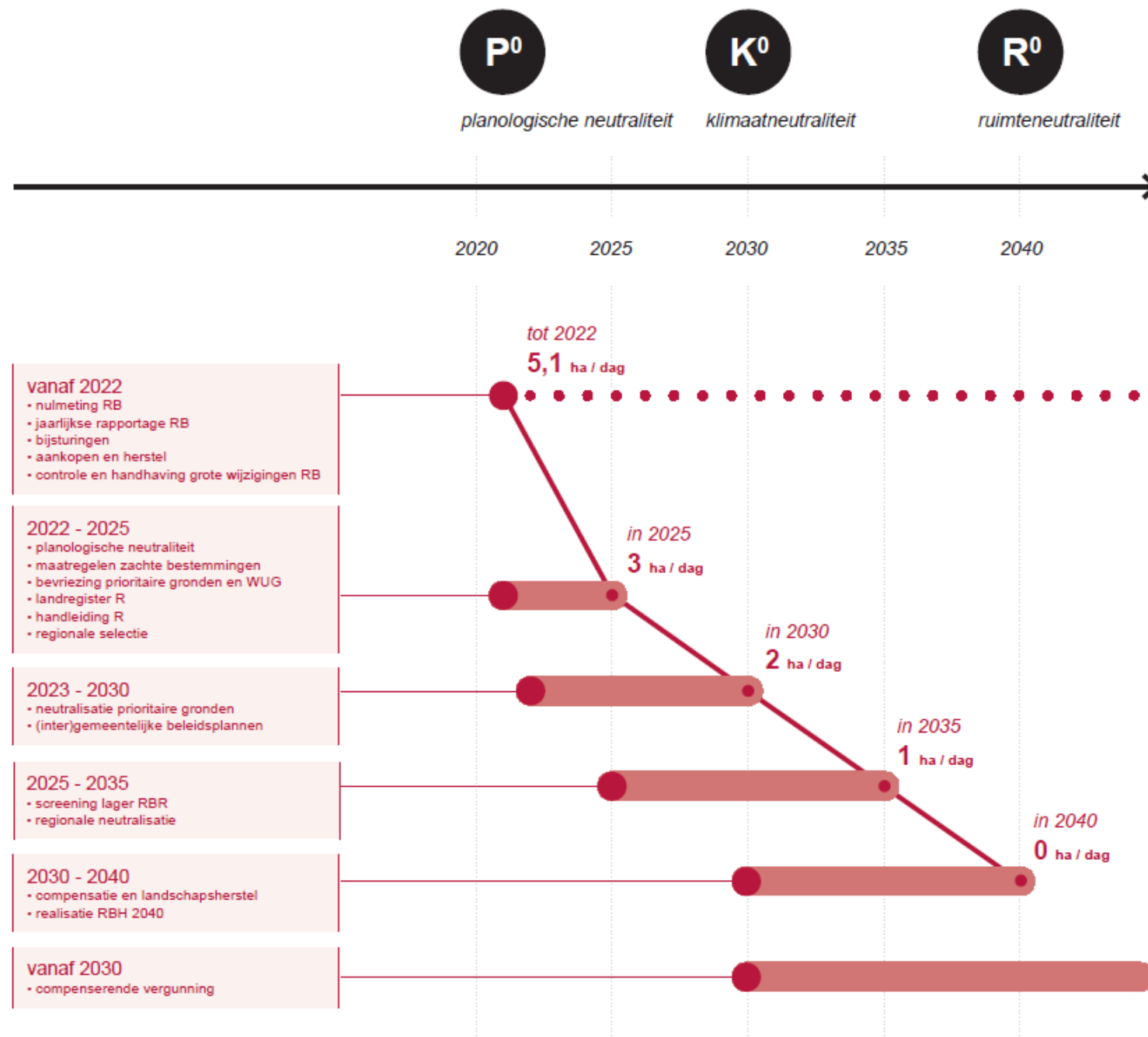
Maar ook: sloop en landschapsherstel

Landschapsherstel (VLM, Stad Oostende)

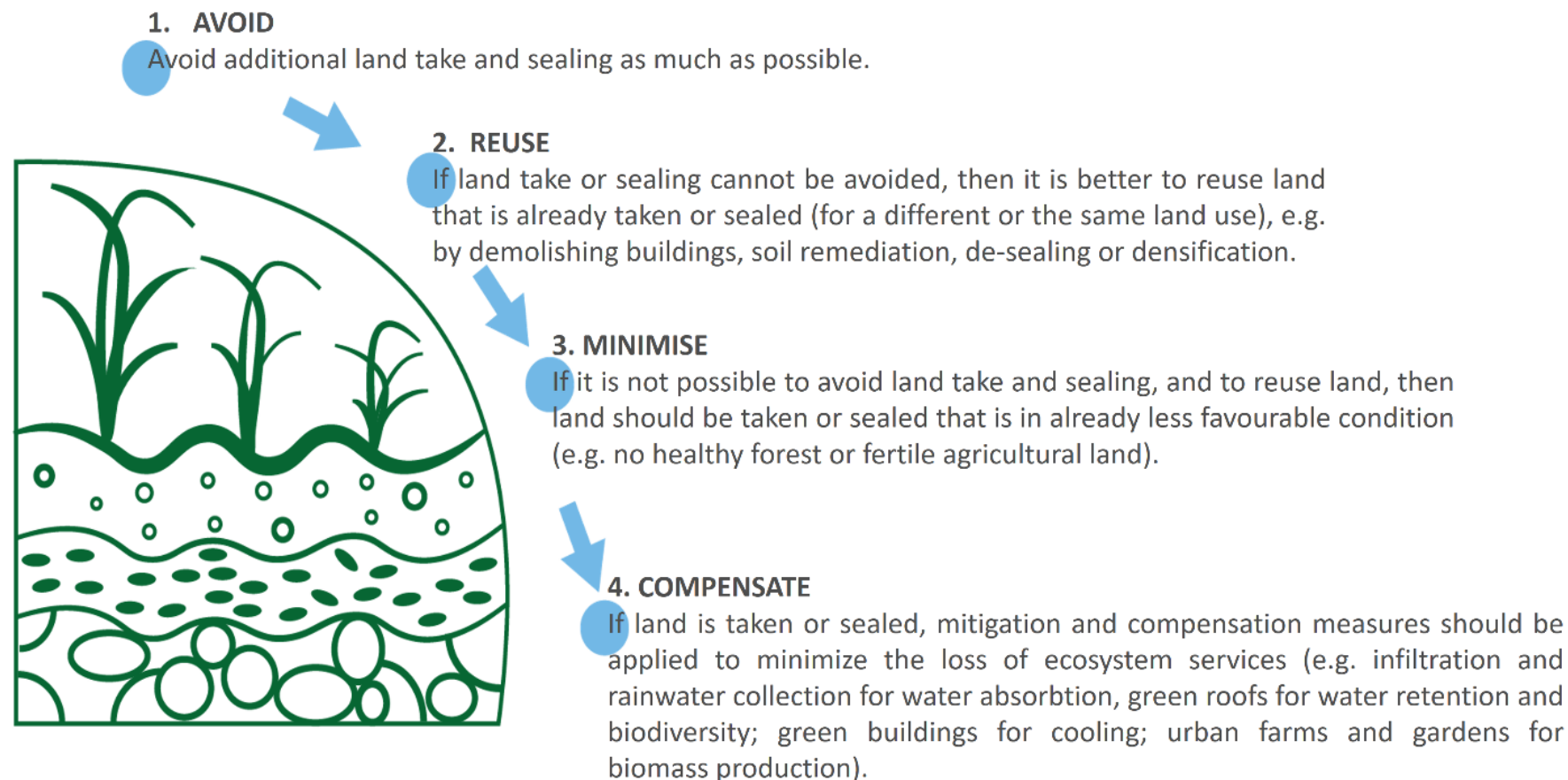


Vlaanderen
is omgeving

Road map



Ruimtebeslag-hiërarchie als beoordelingsgrond goede RO



(EC, 2021)



Vlaanderen
is omgeving

Nieuwe Ruimteboekhouding BRV nodig

- ▶ Krimp met 9% van de harde bestemmingen
- ▶ Toename van natuur-en bosbestemming van 2 maal 30.000 ha



Strategie Kernversterking

Verdichting tot 2040

2016:

- ▶ 14,5 inwoners/ha ruimtebeslag,
- ▶ 6,1 gezinnen/ha ruimtebeslag
- ▶ 6,1 tewerkstelling/ha ruimtebeslag

2040:

- ▶ 15,1 inwoners/ha ruimtebeslag ,
- ▶ 6,7 gezinnen/ha ruimtebeslag
- ▶ 6,3 tewerkstelling/ha ruimtebeslag

Prognose periode 2016-2040:

- ▶ *ruimtebeslag + 23.000 ha*
- ▶ *Groei inwoners en gezinnen tot resp. 7.123.893 en 3.167.298*
- ▶ *Groei tewerkstelling tot 2.968.415*



Vlaanderen
is omgeving

Bouwproductie

Bouwproductie op hoog niveau

- ▶ 1995-2021: #woningen +27% ⇔ #inwoners +22%
- ▶ Eerste 10 maanden 2021: 49.000 woningen vergund (= +3,2% tov 2019)

⇒ geen tekort aan woningen ⇔ NL en D

- ▶ Tussen 2013 en 2019 van 4,3 naar 4,9 miljoen gebouwen
- ▶ Per jaar 100,000 gebouwen extra
 - 270 gebouwen per dag
 - 54% wonen; 15% industrie; 7% landbouw

⇒ Niet enkel wonen!!!!

Verdichting is al bezig

- ▶ Evolutie naar appartementen
→ **In 2020: 57% appartementen (⇔ in 1998: 35%)**
- ▶ # bijkomende woningen per ha verdubbeld:
→ **10 bijkomende w/ha (2000) => 24 w/ha (2018)**
- ▶ M² per woning daalt
→ **Nieuwbouwwoningen steeds kleiner: 222 m² (1990) => 133 m² (2016)**
→ **Nieuwe flats: 123 m² (1990) => 66 m² (2016)**
- ▶ woning gesloopt => 2,2 nieuwe woningen (= +3000 WE/jaar)

Kernversterking én verspreide ontwikkelingen

Kernversterking en verdichting is al bezig

- ▶ 74% van het aantal bijkomende wooneenheden door nieuwbouw in ruimtebeslag
- ▶ 78% van het totale aantal bijkomende wooneenheden in ruimtebeslag

Maar urban sprawl gaat nog door...

- ▶ 32% buiten de kernen

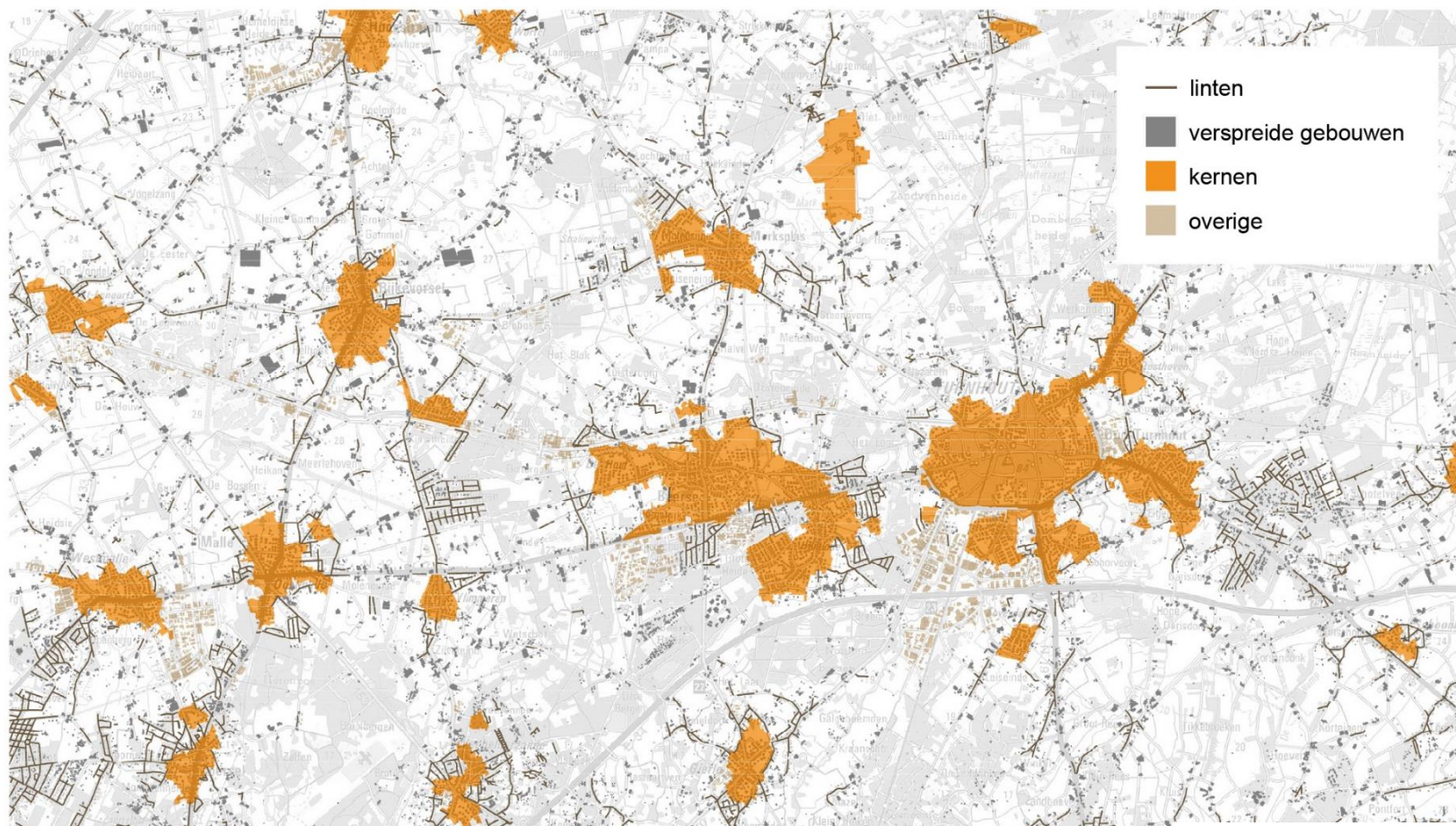
Eerder een kwalitatieve uitdaging dan kwantitatieve opgave

- ▶ Kwantitatieve evolutie
 - **Groei met relatief beperkte impact op dichtheid**
 - **Bouwproductie op hoog niveau**
 - **Woonverdichting is al bezig**
 - **Dens, divers & nabij**
- ▶ Kwalitatief uitdagend
 - **Weerstand tegen verdichting**
 - **Balans: verdichting <> blauwgroen, erfgoed, identiteit**
 - **Betaalbaarheidsprobleem - bepaalde groepen en plaatsen**
 - **verweving bedrijvigheid**

Strategie – 1. Kernen en differentiatie

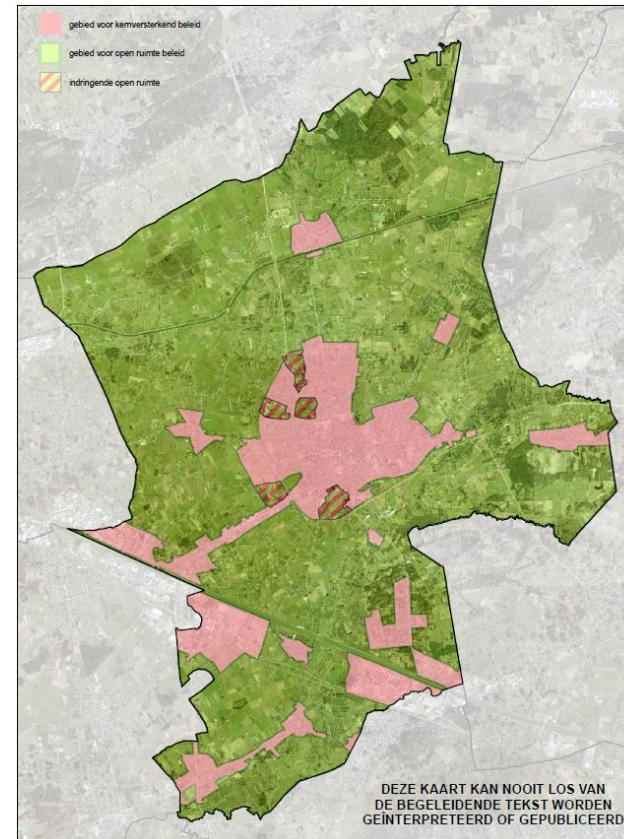
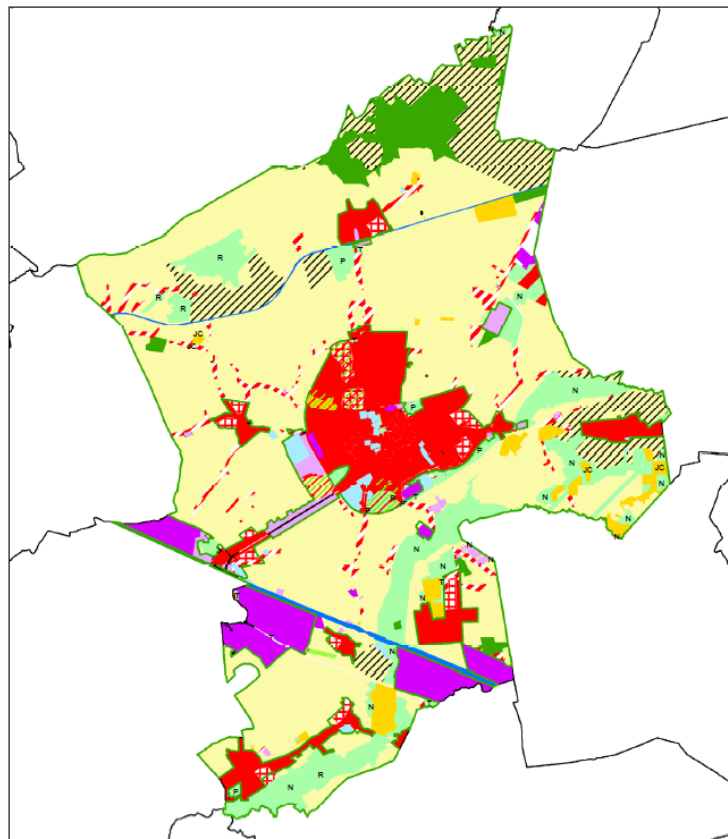
1. Kernaafbakening en kerntypering

Behoefte aan duidelijkheid over waar wel en niet verdichten

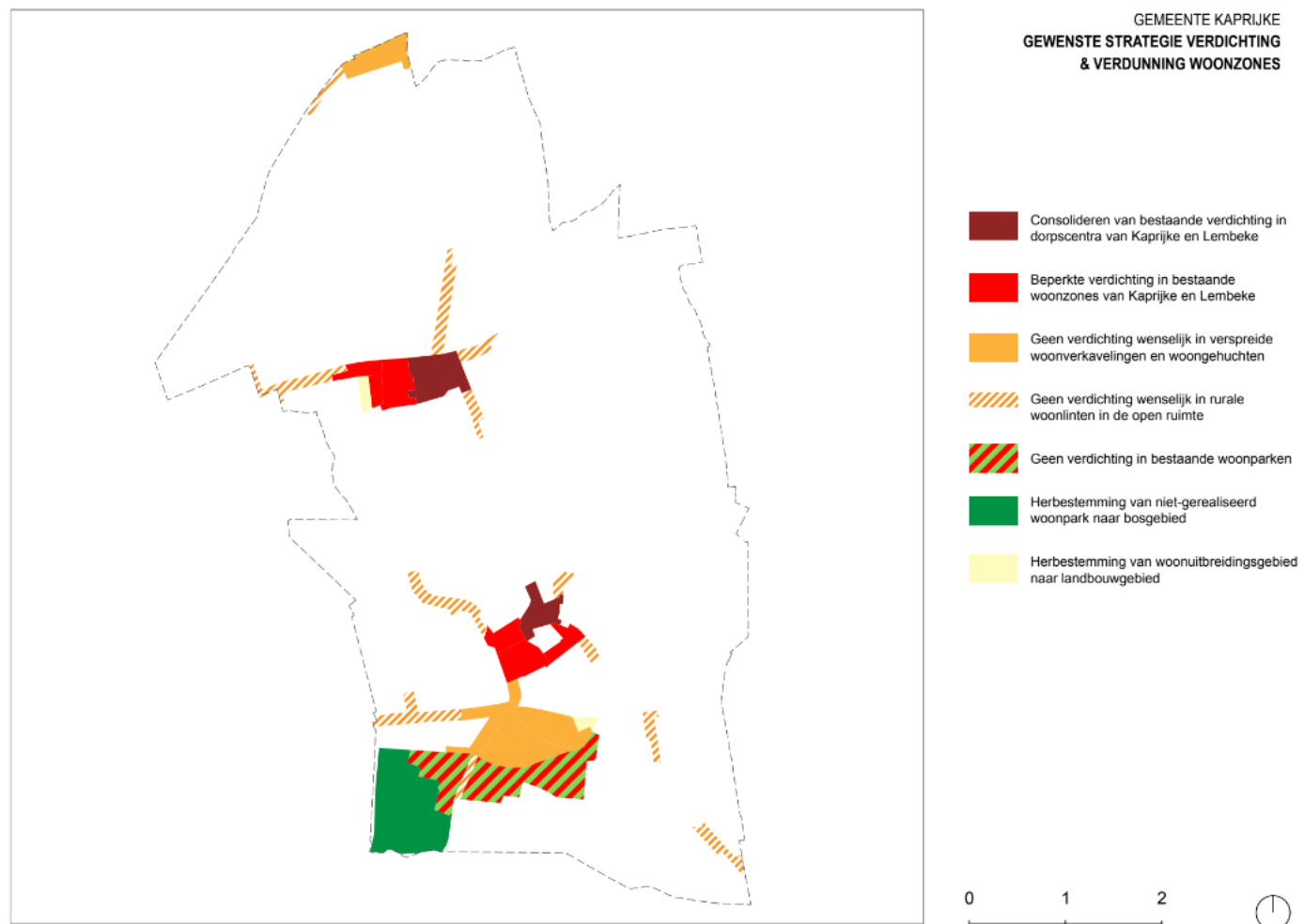


Beleidsplan Geel

-  gebied voor kernversterkend beleid
-  gebied voor open ruimte beleid
-  indringende open ruimte

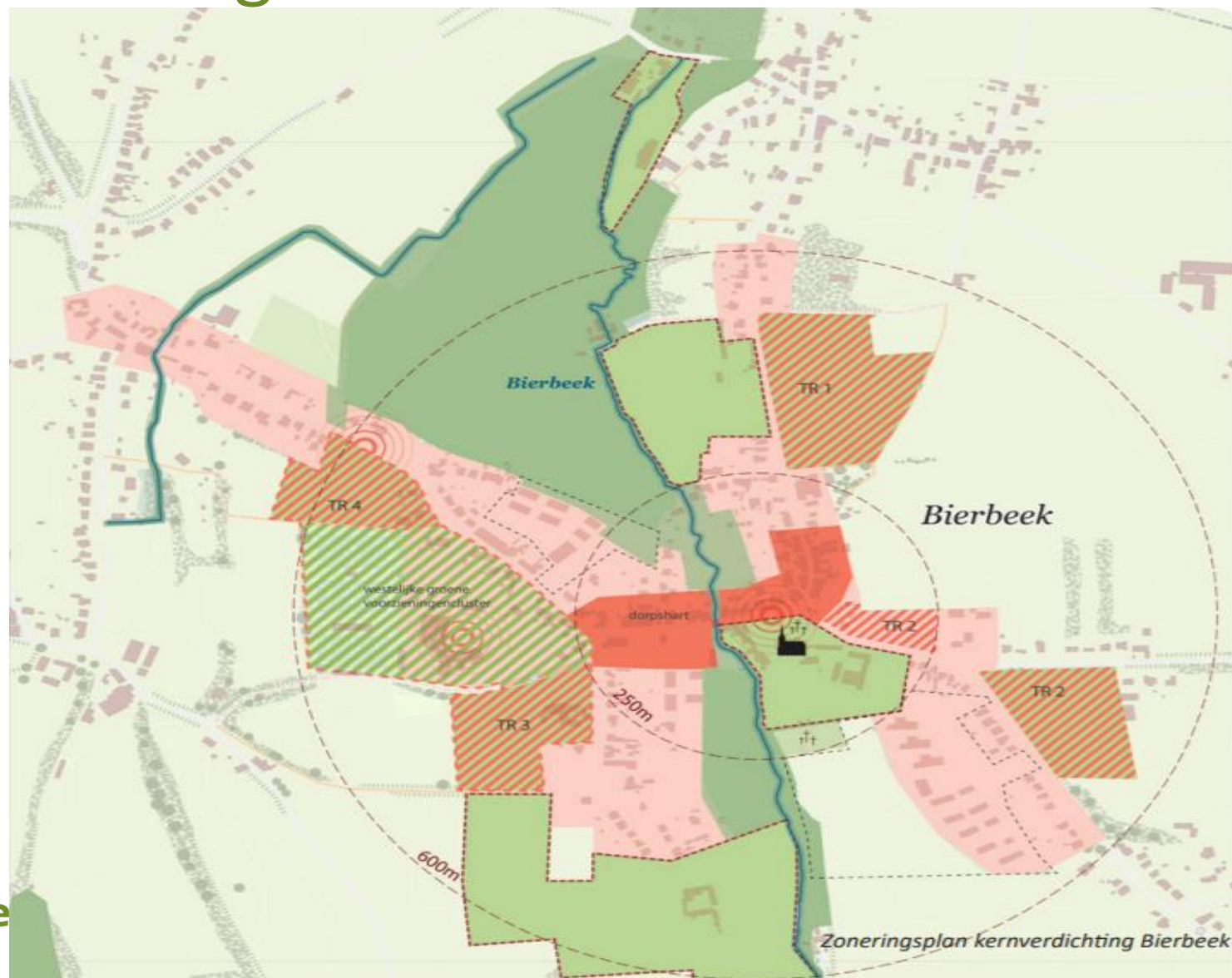


Beleidsplan Kaprijke



Vlaanderen
is omgeving

Kernzonering Bierbeek



Strategie – 1. Kernen en differentiatie

a) Kernaafbakening

- **Optie 1 – juridisch verankeren**
 - **Contouren-RUP of verordening**
 - **Valoriseren bestaande structuren, studies en processen**
 - **Voordeel: via instrumenten ruimtelijk differentiëren**
 - Financiële en fiscale differentiatie
 - Leegstandsheffing
 - Actief begeleiding of aankoopbeleid
 - ...
 - **Nadeel/vrees: zware (juridische) procedures**
- **Optie 2 – niet juridisch**
 - **Beleidsplan, BGO, ...**

Strategie – 1. Kernen en differentiatie

b) Kerntypering

= welk type van kernversterking?

= welke ambities voor diverse (deel)kernen?

→ Kernversterking $\neq$ overal groei

→ Afhankelijk van de demografische en economische dynamiek al dan niet inzetten op groei

→ Aandacht voor de context (fysisch systeem, erfgoed, ...)

→ Lokaal maatwerk, maar regionaal afstemmen

Strategie – 2. Actief ruimtelijk beleid

a) Aanbod- en grondbeleid betaalbaar wonen

- In en nabij steden betaalbaarheid onder druk
 - ifv specifieke groepen: jonge gezinnen, sociaal zwakkere gezinnen, nieuwkomers
- actiever grondbeleid met behoud van publieke grondposities en toepassing van erfpacht en opstalformules zodat betere ruimtelijke sturing mogelijk is en ook betaalbaarheid gerealiseerd kan worden
 - herinvoeren sociale last en bereiken bindend sociaal objectief
 - betaalbare (huur)woningen voor onderste segmenten van woonmarkt
 - vernieuwende collectieve en coöperatieve woonmodellen

Strategie – 2. Actief ruimtelijk beleid

b) Impulsgebieden

- Stedelijke hoogdynamisch regio's
- Transit Oriented en Bike Oriented Development

c) Ruimte voor economie

- Beleid handelskernen en bedrijvige kernen
- Verweven van bedrijvigheid in kernen
- Locatiebeleid en bedrijventerreinmanagement
- Regionale afspraken over bedrijventerreinen en detailhandel
 - extra aandacht voor ruimte behoevende bedrijvigheid!

Strategie – 3. Lokaal omgevingsbeleid versterken

- **Intergemeentelijke beleidsplannen**
- **Investeren in capaciteit**
 - **Poolen van experts**
 - **Projectloket kernversterking**
 - **Kwaliteitskamers**
 - **Kennisdeling**
- **Partnerschap tussen overheid, architecten en ontwikkelaars**
 - **Sterke, standvastige en meedenkende overheid**
 - **Duidelijke ambities en engagementen**
 - **Oplossingsgericht zoeken naar meerwaarde voor de buurt**
 - **Vergunning als sluitstuk van interactief ontwerpproces**

Strategie – 4. Regionale governance van de bouwshift

- Oprichting bouwshiftregio's cfr vervoerregio's / referentieregio's



Vlaanderen
is omgeving

Strategie – 4. Regionale governance van de bouwshift

- Oprichting bouwshiftregio's
 - Sturende rol Vlaamse overheid
 - Niet vrijwillig, noch vrijblijvend
 - Bestaande expertise en studies maximaal benutten
 - Regionale differentiatie
 - Gelijk gemeentelijk gewicht
- Taakstelling
 - Kernaafbakening en typering
 - Aanduiding te neutraliseren gebieden naar richtcijfer VL
 - Aanduiding impulsgebieden
 - Aanduiding zones voor bedrijvigheid
- Timing:
 - Afronden voorbereidende taken voor **2025**

Interbestuurlijk overleg

Gedeelde opgave en verantwoordelijkheid

- ⇒ combinatie top-down (VL) & bottom-up (Pr G)
- ⇒ nood aan interbestuurlijke afspraken
- ⇒ politieke afweging en onderhandeling tussen 3 niveaus

Akkoord nodig over:

- ▶ Compensatiestelsel van billijke vergoeding
- ▶ Kostprijs/budget van compensatie van de neutralisatie-opgave
- ▶ Kostenverdeling tussen Vlaanderen, provincies en gemeenten

Overleg en bemiddeling 3 niveaus via intendant?

Samengevat - Drie sporen van de Bouwshift

- **Zonevrije regelgeving aanpassen**
 - Geen uitbreidingen meer
 - Ingebruikname bestaande hoeves volgens een 'ruimte voor ruimte' regeling
- **Neutraliseren**
 - Minimaal 30.000 ha aan harde bestemmingen met hoog risico
 - Screening op de lagere risico harde bestemmingen
- **Verdichten**
 - Binnen groot ruimtebeslag van 33% en beperkte uitbreiding
 - Kwaliteitsverbetering verderzetten

Juridische analyse maatregelen

Decretale en regelgevende maatregelen

Maatregelen op planologisch niveau

- Stolp op woonuitbreidingsgebieden / WORG's of andere niet-ontwikkelde gebieden (bijv. recreatiegebieden) in afwachting van planwijziging?
 - Kan decretaal, maar ook via generiek GRUP geregeld worden
 - Voor- en nadelen
 - juridische haalbaarheid (cf rechtspraak RvS)

Decretale en regelgevende maatregelen

Maatregelen op planologisch niveau

➤ Planologische neutraliteit

- Compensatie omzetting naar harde bestemming door gelijkaardige omzetting van harde naar zachte bestemming
- Compensatie kan in natura of bij equivalent (financiering ontharding)
- Waals compensatiemechanisme kan inspirerend werken

Decretale en regelgevende maatregelen

Maatregelen op vergunningsniveau

- Inperking afwijkingsmogelijkheden stedenbouwkundige voorschriften
 - Inperking en beperking zonevreemde basisrechten bv. tot verbouwen
 - Inperking zonevreemde functiewijzigingen
 - Afschaffing afwerkingsregel
 - Wijziging planologische attesten?
 - Wijziging afwijkingen met het oog op het algemeen belang?

Decretale en regelgevende maatregelen

Maatregelen op vergunningsniveau

- Invoering vergunningsplicht of verbodsbepaling voor functiewijzigingen van agrarisch, bos- en natuurgebruik naar ander gebruik (van niet-ruimtelijk beslag naar ruimtelijk beslag)
- Beoordeling goede ruimtelijke ordening
 - Verhoging ruimtelijk rendement : problematiek van artikel 4.3.1, § 2 VCRO
 - **Ontharding en vermijden bijkomend ruimtebeslag opnemen als beoordelingcriteria**
 - Vereiste voldoende uitgeruste weg : versoepeling 2006 ongedaan maken?
 - **Adviezen ANB en Landbouw en Visserij opnieuw / beperkt bindend maken voor vergunningen buitengebied?**

Decretale en regelgevende maatregelen

Maatregelen op vergunningsniveau

- Verstrenging uitzonderingsregime vergunningsplicht
- **Werken met stedenbouwkundige lasten/voorwaarden (opleggen van onthardingsvoorwaarden in geval van zonevreemde functiewijzigingen)**
- *De minimis non curat praetor* : niet vervallen verkavelingsvergunningen of omgevingsvergunningen voor verkavelingen worden best met rust gelaten (cf. discussie over lot individuele bouwpercelen)

Decretale en regelgevende maatregelen

Overige maatregelen

- instellen van voorkooprechten om te ontharden
- handhaving en toezicht op stedenbouwkundige inbreuken in het buitengebied (ongeoorloofde zonevreemde functies en constructies)
- prioritaire behandeling in de Vlaamse Handhavingsagenda

Planschade en eigenaarsvergoeding

B. Planschadesysteem

► 1. Contouren van het eigendomsrecht

- Artikel 16 Grondwet: *Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.*

➔ Bescherming tegen onteigening/eigendomsberoving

- Artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM: *Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.*

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren.

➔ Bescherming tegen onteigening/eigendomsberoving : lid 1

➔ Bescherming tegen beperkingen op het gebruik van de eigendom : lid 2

B. Planschadesysteem

► 1. Contouren van het eigendomsrecht

- Inmenging in het eigendomsrecht veronderstelt billijk evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoord genot van de eigendom
 - Onteigening → herstelvergoeding
 - **Beperking van het eigendomsrecht → geen principieel recht op vergoeding**

B. Planschadesysteem

► 2. Interpretatie in de rechtspraak

- Beperking eigendomsrecht geeft aanleiding tot vergoeding wanneer inmenging zodanig ernstig is dat billijk evenwicht is verbroken (*GwH 22 december 2016, nr. 164/2016*)
 - Quasi onteigening
 - GBOL-beginsel
 - Vergoeding voor “onevenredig nadelige - dit zijn de buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep van burgers of instellingen drukkende - gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad” (*GwH 19 april 2012, nr. 55/2012*)
 - Geen integrale vergoedingsplicht; enkel voor lasten > normale maatschappelijke risico's (*GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015*)
 - Burger die meent dat GBOL-beginsel is geschonden → burgerlijke rechter (*GwH 28 april 2016, nr. 57/2016*)

B. Planschadesysteem

► 2. Interpretatie in de rechtspraak

- Er is geen recht op een integrale planschadevergoeding

- Zie GwH. 8 mei 2019, nr. 66/2018:

- “B.12.2. Met de planschadevergoeding heeft de decreetgever ervoor gekozen de gemeenschap te doen bijdragen in de kosten die inherent zijn aan het wijzigen van het ruimtelijke beleid, alsook de lasten die in het algemeen belang aan de betrokken eigenaars zijn opgelegd, te verlichten. Tegelijk heeft de decreetgever slechts de feitelijke schade willen vergoeden en niet de prijsstijgingen op de vastgoedmarkt. B.12.3. Het valt evenwel niet uit te sluiten dat de decretale berekeningswijze in bepaalde gevallen afbreuk doet aan de rechten van de betrokken eigenaars. Dat kan met name het geval zijn wanneer de overheid reeds een vergunning heeft uitgereikt en aldus een gewettigd vertrouwen heeft gewekt dat het betrokken perceel mocht worden bebouwd of verkaveld. Dat kan eveneens het geval zijn indien de nieuwe bestemming van de percelen geen enkele ontwikkeling ervan meer toelaat en hen zo goed als onverkoopbaar maakt, of nog indien de eigenaars voor de betrokken percelen successierechten hebben betaald die niet in de planschadevergoeding worden verrekend.*

- B.12.4. Het komt de decreetgever toe te preciseren onder welke voorwaarden van de decretale berekeningswijze kan worden afgeweken.”*

B. Planschadesysteem

► 3. Implicaties voor de Bouwshift

- Beperking van het eigendomsrecht $\neq$ principiële vergoedingsplicht, tenzij billijk evenwicht wordt verstoord
- Decretaal voorziene vergoeding die billijk evenwicht herstelt $\rightarrow$ geen ongrondwettige impact op eigendomsrecht
- Herstel billijk evenwicht tussen algemeen belang en beperking eigendomsrecht $\neq$ integrale vergoeding vereist (GBOL-beginsel)
- Wat is billijk? Is moduleerbaar obv criteria, in ruimte en tijd

B. Planschadesysteem

► 4. Rechtsvergelijkende analyse

- **Frankrijk:** geen planschadevergoeding (behoudens zeer strikt te interpreteren uitzonderingen)
- **Duitsland:** situationsgebondenheit : alles of niets principe
 - Wijziging binnen 7 j. na bestemming → compensatie obv verschil in waarde van het perceel bestemming >< waarde perceel na opheffing/wijziging bestemming
 - Wijziging na 7 j. na bestemming → vergoeding wegens belemmering van gebruik; berekend obv verschil in waarde perceel i.f.v. uitgeoefende gebruik >< beperkingen in gebruik
- **Nederland:** directe vs. indirecte planschade + beoordeling compensatie i.f.v. voorzienbaarheid
- **Verenigd Koninkrijk:** geen planschade *sensu stricto*, maar soort verkoopsmogelijkheid (*purchase notice & blight notice*)
- Bestaand systeem in Vlaanderen is veelal gunstiger voor eigenaar dan in andere landen
- Er kan tijdsfactor worden ingebouwd in ruimtelijke uitvoeringsplannen met harde bestemming

B. Planschadesysteem

► Conclusie

- Juridisch is niet alles mogelijk, maar veel is haalbaar
- Politiek is alles mogelijk, maar is veel ook haalbaar en betaalbaar?
- Afweging : maatschappelijke wenselijkheid versus financiële haalbaarheid; verzoening algemeen belang met individueel belang
- Taskforce heeft enkel mogelijke pistes aangereikt en de kostprijs van een Bouwshift becijferd volgens aantal scenario's
- Van belang is in alle geval dat het systeem voorspelbaar, rechtszeker en beheersbaar zal zijn

Budgettaire impact planschade

Budgettaire impact planschade

- ▶ Geen budgettaire impact Bouwshift
- ▶ Billijke vergoeding? Betaalbaarheidsvraagstuk is politieke keuze
- ▶ Efficiënte inzet van overheidsmiddelen

- ▶ Wel actuele budgettaire raming 'planschade'
 - Huidig stelsel
 - Nieuw voorstel

- ▶ Vroegere ramingen (Stec Groep, 2017, budgettaire en financiële impact van BRV)
 - Enkel wonen (20000ha)
 - Referentiejaar 2016 / vastgoedprijzen 2014
 - Eenheidsprijs voor wonen
 - Aannames (scenario's) ovv waarderen
 - 3 criteria: bestemming, uitgeruste weg, bebouwbaarheid, signaalgebieden

Nieuwe raming HOGENT

- ▶ 1^e keer in Vlaanderen dergelijke gedetailleerde berekening: BRV-simulatie; GIS analyse; actuele grondprijzen (transacties)
- ▶ Resultaat: realistisch beeld van kost op Vlaams niveau
- ▶ Resultaat: na omvang, waar, nu ook inzicht in kostprijs/vergoedingsmechanisme
→ **laatste element nodig om weloverwogen keuzes te maken in de beslissing:**
 - × **Waarvoor kiezen we?**
 - × **Wie betaalt wat?**

Uitgangspunten ramingen

- ▶ Omvang van de neutralisatie-opgave: 30.000 ha
 - ▶ Proportionele neutralisatiesamenstelling/ bestemmingsreductie
 - ▶ Focus op Hoger ruimtebeslagrisico: bodemwaarde en/of open ruimte waarde
 - ▶ Alle woonreservegebieden
 - ▶ Geen invuloppervlaktes binnen de kernen
-
- ▶ Gelokaliseerde ramingen
 - ▶ Actuele cijfers tot 2021
 - ▶ Langs uitgeruste weg en afstand tot die weg
-
- ▶ Mediaan transactieprizen

Planschade: huidig systeem

$$\frac{\text{(Deeloppervlakte eerste 50 meter vanaf uitgeruste weg)}}{x} \times \frac{\text{(oorspronkelijke aankoopwaarde x index – actuele vastgoedwaarde nieuwe bestemming)}}{x} \times 0,8 \text{ (+/- kosten of baten)}$$

Verwervingswaarde van de te neutraliseren oppervlakte

- ▶ Historische data vastgoedprijzen 1973 tot 2004 + Vlabel 2005-2021
- ▶ Jaarlijkse verhandeling van gronden per bestemming
- ▶ Gecorrigeerd voor meervoudige verkopen

Geïndexeerde waarde = mediaan transactieprizen per bestemming

- ▶ Totale planschadekost = 6,6 miljard €
- ▶ Uitsluitend criterium (technisch en stedenbouwkundig): 5,5 miljard €
- ▶ Min. 300 miljoen per jaar

Planschade: huidig systeem

Voordelen

- Huidig systeem is meer voorspelbaar
- Huidig systeem is minder complex
- Factor normale last doorstaat billijkheidstoets

Nadelen

- Actueel?
- Kan leiden tot geen vergoeding
- Gerechtelijke procedure

> Verbeteringen uitvoerbaar op bestaand systeem?

Planschade: voorstel Instrumentendecreet

$$\frac{(Oppervlakte terrein) \times (actuele vastgoedwaarde oude bestemmingsklasse - actuele vastgoedwaarde nieuwe bestemmingsklasse)}{x}$$

Actuele vastgoedwaarde, venale/marktwaarde bepaald volgens 13 factoren

- ▶ Lokatiegebonden factoren
- ▶ Factoren die een waardebepalend effect hebben door 'beperkingen'
- ▶ Atypische factoren verwijzend naar historiek van de transactie
- ▶ Resultaat hangt dus af van interpretatie van 13 factoren

- ▶ Marktwaarde (RICS, 2020): 'Wat de markt bereid is vandaag een grond te geven = gebaseerd op 'marketevidence' = resultaat van een hypothetisch proces = variatiebreedte'
 - Vlaanderen = geen open vastgoeddatabase
 - Vlaanderen = geen validatie of regulatie voor marktwaarde
 - ID = wel via de landcommissie / juridische betwistingen

Planschade: voorstel Instrumentendecreet

Voordelen

- ▶ Nieuw voorstel voorziet in administratieve procedure
- ▶ Nieuw voorstel is actueel

Nadelen

- Marktwaaarde = interpretatiemarge = Onvoorspelbaar
- Intensief proces voor landcommissie = referentie, analyse van ontwikkelingsperspectief, ervaring/kennis van de schatter
- Interpretatie van de 13 factoren
- Wat als er geen 'marketevidence is'?
- Complex= minder transparant=onzekerheid
- Geen normale last van 20%

> Hoe kunnen nadelen opgelost worden?

RAMING

BEREKENING

FACTOREN

31,5 miljard euro*Mediaan prijs / bestemming (niet gelokaliseerd)*

- Ligging (bestemmingscategorie)
- Bestemming voor op tijdstip van verwerving en na uitgeruste weg en afstand (50m wonen)
- Oppervlakte (UO)

19,4 miljard euro*Mediaan prijs / gelokaliseerd met 3 waarden
(bodemwaarde / open ruimte waarde / kernwaarde)*

- Ligging
- Watertoets
- Signaalgebied
- WORG
- Cultuurwaarde

6,8 miljard euro*Correctie op mediaanprijs / ontwikkelkans*

- Ontwikkelperspectief
- Gebruiksbeperking
- Bebouwbaarheid (technisch en stedenbouwkundig)

2,3 miljard euro*Correctie op mediaanprijs / historiek van transactie*

- Tijdstip van verwerving (1980-2020)
- (in)activiteit eigenaar

1,8 miljard euro*Correctie op mediaanprijs / normale last*

Vlaanderen
is omgeving

Voorstel Instrumentendecreet - conclusies

- Op dit moment teveel onzekerheid over budgettaire impact
- Definiëring 13 factoren doorslaggevend - en wijze waarop te berekenen decretaal verankeren
- Voorafgaandelijke simulatie impact nodig van een gekozen stelstel
- Geen efficiënte, noch haalbare werkwijze (duizenden schattingsverslagen)
- Onzekerheid van uitkomst rechtbank leidt tot inactiviteit overheden

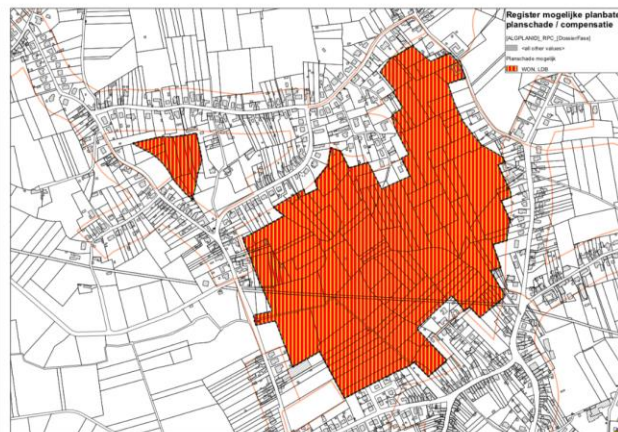
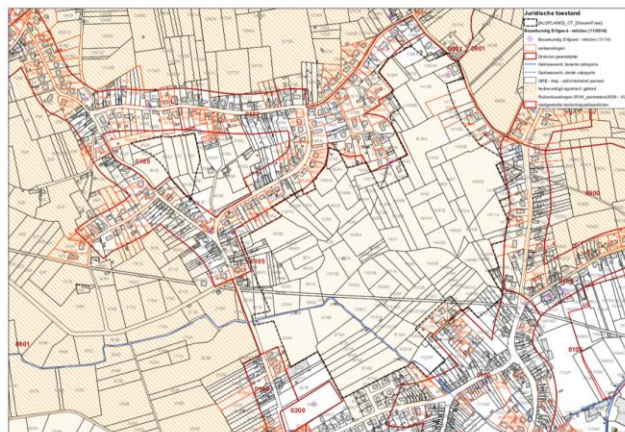
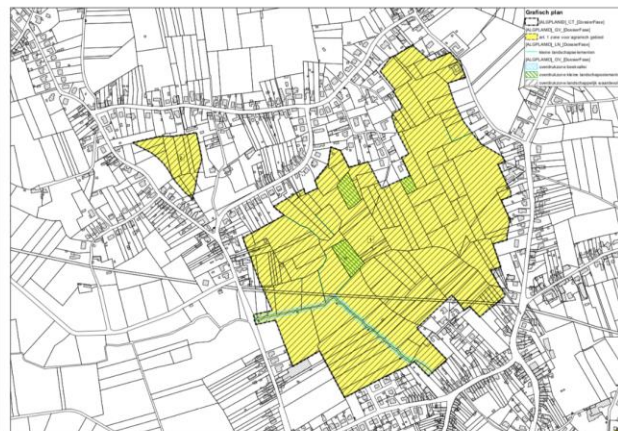
Alternatief

- Forfaitair systeem als spiegelbeeld van planbaten gebaseerd op marktwaarde-benadering is een optie
- Vastzetten van de 13 factoren
- Sterk sturen in methodologie van marktwaardebepaling
 - Kwaliteitsregister taxateurs is noodzakelijk
 - Open database voor vastgoedtransacties

Een zeker en betaalbaar systeem nodig

- ▶ Een zeker en betaalbaar compensatiesysteem is nodig tot operationalisatie herbestemming = actueel, duidelijk en transparant
- ▶ Factoren **ontwikkelkans** én **tijd verwerving** zijn van fundamenteel belang om tot een betaalbaar(der) systeem te bereiken (én **normale last** van 20%)
- ▶ 'Compromis' mogelijk van - prijszeker - forfaitair systeem op basis van marktwaardebenadering en de 13 factoren
- ▶ Focus vanuit financieel oogpunt op neutralisatie:
 - **Prioritaire gebieden** open ruimte/ bodem = lagere marktwaarde (4,4 miljard € = 240 miljoen € / jaar) = veel gebruiksbeperkingen
 - **Woonreservegebieden** (grote) = zeer lage ontwikkelkans, ontwikkelingsperspectief (en geen marktevidence)
 - **Invuloppervlaktes** buiten kernen *buiten* beschouwing laten (7,7 miljard € vermijden)

Brakel – 70 ha neutralisatie, 10 gebieden (2016)



Vlaanderen
is omgeving

Voorbeeld betwisting over 'de marktwaarde'

Casus marktwaardebepaling bij open ruimte RUP

- Dossier: RUP wonen naar open ruimte: wonen + WUG
- Schaderapport VLM op basis van referentiepunten: € 0 vergoeding
- Eerste verslag rechtbank volgens referentiepunten: € 1,2 mio vergoeding
- Tweede verslag rechtbank volgens referentiepunten: € 3,7 mio vergoeding

Efficiëntie besteding overheidsmiddelen

- ▶ Kost vergoedingsmechanisme is een politieke keuze
- ▶ Evenwicht vinden tussen wat financieel **billijk** is voor de overheid/belastingbetaler en wat billijk is voor de grondeigenaar
- ▶ Wat is betaalbaar voor de gemeenten? Zonder hen geen bouwshift !
- ▶ Te hoge compensatie schakelt de inzetbaarheid van het instrument 'herbestemming' de facto uit

Indien gekozen wordt voor hoge compensatie die de aankoopprijs benaderd ($A-B \approx A$), dan zijn betere **alternatieven** te overwegen:

- ▶ Investerings in aankoop (plus herbestemming)
- ▶ Investerings in sloop
- ▶ Eigen overheidsgronden neutraliseren
- ▶ Alternatieve technieken in Instrumentendecreet voorzien en aanbieden

Indijken bijkomend ruimtebeslag in de **zachte bestemmingen kost niets**

Financiële hefbomen bij Vlaanderen

Oormerken Open Ruimtefonds

- ▶ 0,5 miljard/5jaar?

Criterium open ruimte in gemeentefonds

- ▶ oppervlakte + CO2 en biodiversiteit?

Heffing bijkomend ruimtebeslag buiten de kernen

- ▶ Impact fee op onduurzame ontwikkeling, maatschappelijke kosten toewijzen van verspreid wonen (cfr studie Urban sprawl)

Oprichting Bouwshiftfonds

- ▶ Registratierechten => 1 miljard/5jaar?

Dank u voor uw aandacht !