



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	5
2. Specifieke aanbevelingen.....	8
2.1. Inleiding.....	8
2.2. Doelstelling en begrippen.....	9
2.3. Toepassingsgebied.....	11
2.4. Residuaire karakter	11
2.5. Bedrag van de gebruikerscompensatie	12
2.6. Procedure	14

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.

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 erfdiensbaarheden 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 nulbemesting 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 nulbemesting 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: - wordt toegekend aan de eigenaar - betreft een compensatie voor de kapitaalschade	Gebruikerscompensatie: - wordt toegekend aan de gebruiker - 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 opmerkingen 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 vergoedingsystemen 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 oplistings 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 bedrijfstoeslagvergoedingen. 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.