



Advies

voorontwerp van decreet landinrichting

Voorontwerp van decreet betreffende landinrichting

Datum van goedkeuring	4 juli 2013
Volgnummer	2013 34
Coördinator + e-mailadres	Anke Geeraerts, anke.geeraerts@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Kris.vannieuwenhove, Kris.vannieuwenhove@lv.vlaanderen.be

Inhoud	
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	5
Dossierbeschrijving	6
1 Opzet van het voorontwerpdecreet	6
2 Inhoudelijke toelichting	7
3 Vervolgtraject	8
Aanbevelingen	10
4 Algemene beoordeling	10
4.1 Beoordelingskader	10
4.2 Beoordeling van de doelstelling van het decreet	13
5 Strategische aanbevelingen voor een afwegingskader	14
5.1 Toegang tot het decreet	14
5.2 Een leidraad voor de toegang tot de sporen	15
5.3 Een afwegingskader voor de keuze van instrumenten	17
5.4 Afstemming met lopende wetgevende initiatieven	19
6 Aanbevelingen omtrent de instrumenten en de landcommissie	20
6.1 Compenserende vergoedingen	21
6.2 Recht van voorkoop	23
6.3 Beheerovereenkomsten	24
6.4 Landbouweffectenrapport	26
6.5 Landcommissie	26
Algemene conclusie	28
Bijlage 1: Processtructuur	29

Krachtlijnen

De Raden ondersteunen de doelstelling van dit voorontwerp decreet als een eerste stap in de richting van een geharmoniseerd instrumentarium.

De Raden keuren het ruim toepassingsgebied goed, maar vinden de uitwerking ervan te weinig doordacht. De Raden vragen om dit toepassingsgebied in kader van de vijfjaarlijkse evaluatie te evalueren.

De Raden ervaren verder het ontbreken van een afwegingskader voor toetreding tot de sporen als een belangrijk tekort in het voorontwerp van decreet landinrichting en vragen om een leidraad te voorzien voor de toegang tot de sporen, rekening houdend met de mogelijkheden en beperkingen van elk spoor en om erover te waken dat het financieel aspect geen onwenselijk effect kan hebben op de keuze tussen beide sporen. Daarnaast vragen de Raden om het afwegingskader voor de keuze van de instrumenten verder te concretiseren in het decreet.

Mits garanties omtrent het bovenstaand afwegingskader en de kwaliteit van de projecten, zou het bindend advies van de VLM beter vervangen worden door een toetsing van de plannen aan het kader en de Europese regels inzake staatssteun. Daarnaast kan de VLM de afstemming en billijkheid tussen de inrichtingsprojecten bewaken.

De Raden pleiten daarnaast voor een “kader of beslissingsboom” omtrent de rol van de VLM en bevelen aan om bij de opmaak van complexere inrichtingsplannen meer aandacht te besteden aan de sturende en regulerende rol van deze plannen door middel van een – eventueel openbaar gemaakte – trajectbeschrijving. De vooruitgang van dit traject zou op regelmatige basis geëvalueerd en bijgestuurd moeten worden. Wat betreft spoor 2 vragen de Raden om er een gestructureerde, afgestemde inspraakprocedure “light” te garanderen, indien er elders geen inspraak voorzien is op basis van een reeds bestaand procedures.

De Raden vragen ook duidelijkheid omtrent de afstemming en koppeling tussen het decreet landinrichting en het decreet complexe projecten

De Raden identificeerden verder enkele knelpunten inzake de instrumenten zelf, meer bepaald omtrent de compenserende vergoedingen, het recht van voorkoop, de beheerovereenkomsten, de landcommissie en het landbouweffectenrapport, en vragen vooreerst om aanpassingen door te voeren betreffende de landcommissie, de landbouweffectrapportage, en het recht van voorkoop. Overige knelpunten (vb. omtrent de compenserende vergoedingen en de beheerovereenkomsten) zouden verder onderzocht moeten worden of bijgesteld worden in kader van de vijfjaarlijkse evaluatie.

Tot slot vragen de Raden om extra aandacht te besteden aan het wegwerken van inconsequenties in de ontwerptekst omtrent het toepassingsgebied, het recht van voorkoop, de al dan niet mogelijke combinatie van instrumenten, het landbouweffectenrapport en de beheerovereenkomsten.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	28 mei 2013
Naam adviesvrager + functie	Joke Schauvliege,
Rechtsgrond van de adviesvraag	DABM, art. 11.2.1. §1, 5°
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	SALV
Overlegcommissie	Werkcommissie Open Ruimte, Permanente Werkcommissies Natuur en Bos (<i>ad hoc</i> landinrichting)
Vergaderingen: soort + datum	Hoorzitting SARO – 4 juni 2013 <i>Ad hoc</i> landinrichting – 7 juni 2013 Gezamenlijke werkszitting met SARO en SALV – 12 juni 2013 <i>Ad hoc</i> landinrichting – 20 juni 2013 <i>Ad hoc</i> landinrichting – 27 juni 2013 Raadszitting – 4 juli 2013

Op 28 mei 2013 ontvingen de Strategische Adviesraad voor Natuur en Milieu (Minaraad) en de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV) de adviesvraag van Minister Schauvliege omtrent het voorontwerp van decreet betreffende landinrichting. De adviestermijn bedroeg 30 dagen. Op 2 juni 2013 volgde een hoorzitting georganiseerd op initiatief van de Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening (SARO). Op de Minaraad werkszitting van 7 juni 2013 en de SARO werkszitting van 12 juni 2013 werden de standpunten van de partners en het adviesperspectief van de Raden besproken. Vervolgens besliste SARO een apart adviestraject te volgen, terwijl SALV en Minaraad een gezamenlijke adviesprocedure opstartten. Er werd een *ad hoc* commissie landinrichting ingericht waarop leden van de SALV, de Werkcommissie Open Ruimte en de Permanente Werkcommissies Natuur en Bos werden uitgenodigd. Deze commissie beraadde zich over voorontwerpteksten van het advies op 20 en 27 juni.

Dossierbeschrijving

1 Opzet van het voorontwerpdecreet

- [1] Het decreet beoogt de realisatie van bepaalde doelstellingen in het Regeerakkoord en in de beleidsnota's van Leefmilieu en Natuur, Landbouw en Ruimtelijke Ordening. De adviesvraagdocumenten bestaan uit een nota aan de leden van de Vlaamse Regering¹, de tekst van het ontwerpdecreet², een Memorie van Toelichting³, de Reguleringsimpactanalyse (RIA)⁴ en de nota van de Inspectie van Financiën.
- [2] De instrumenten betreffende (natuur)inrichting en bijhorend flankerend beleid zijn momenteel vervat in de sectorale wetgeving van de beleidsvelden natuur- en bos, water en ruimtelijke ordening. Een overzicht van deze instrumenten is terug te vinden in de Minaraad studie (13|1-II) betreffende de instrumenten voor natuur- en bosbeleid in functie van instandhoudingsdoelstellingen – tevens de basis voor het eerder verleende Minaraad advies van 25 oktober 2012⁵. De procedures van de verschillende voorkeurrechten waren reeds geharmoniseerd door het decreet van 25 mei 2007 omtrent de harmonisering van de procedures van de voorkeurrechten⁶.
- [3] Een aantal recente ontwikkelingen in de open ruimte⁷ deden de vraag rijzen naar een meer uitgebreid, afgestemd, uitvoeringsgericht en flexibel instrumentarium voor de inrichting van de open ruimte. Om deze uitdagingen op beleidsmatig vlak in te vullen, werden er in de

¹ Document referentie: VR 2013 2405 DOC. 0502-1

² Document referentie: VR 2013 2405 DOC. 0502-2

³ Document referentie: VR 2013 2405 DOC. 0502-3

⁴ Document referentie: VR 2013 2405 DOC. 0502-4

⁵ Minaraad advies (2012|77) van 25 oktober 2012 omtrent de instrumenten van natuur- en bosbeleid in functie van de instandhoudingsdoelstellingen.

⁶ Het Vlaams decreet van 25 mei 2007 over de harmonisering van voorkeurrechten stemt de procedures en termijnen voor het aanmelden van een geplande verkoop van onroerende goederen in Vlaanderen, en voor het uitoefenen van het voorkeurrecht erop, op elkaar af. Het decreet van 25 mei 2007 trad pas op 1 oktober 2012 (zie Besluit van 13 juli 2012) in werking. Het decreet van 21 november 2008 deed wel al de artikelen 2, 8 en 43 in werking treden vanaf 1 januari 2009.

⁷ Deze ontwikkelingen zijn, volgens de Memorie van Toelichting (Document referentie: VR 2013 2405 DOC.0502-3), punt 2, p. 2: "*accent op uitvoering van landinrichtingsproject en nieuwe subsidiemogelijkheden, de vraag naar snellere realisaties op het terrein, vraag naar gecoördineerde inzet, juridische basis en gelijkvormigheid in flankerende maatregelen, nood aan afstemming en samenhang om hiaten op vlak van uitvoering in te vullen, verhoogde samenwerking en participatie tussen overheden en particulieren enerzijds, en overheidsdiensten en bestuursniveaus anderzijds, en verhoogde betrokkenheid van private en lokale partners*".

Reguleringsimpactanalyse (RIA) vier verschillende opties overwogen, namelijk (1) geen acties ondernemen, (2) de optimalisatie van het huidig (sectoraal) instrumentarium, (3) de optimalisatie van het instrumentarium via een nieuw wetgevend initiatief met behoud van reeds bestaand uitvoeringsinstrumentarium en (4) de optimalisatie van het instrumentarium via een wetgevend initiatief dat het huidig instrumentarium vervangt. Op basis van kosten-batenanalyse bleek dat opties 3 en 4 te verkiezen waren.

De stuurgroep die de opmaak van dit voorontwerp ondersteunde, koos voor optie 3, onder de vorm van een overkoepelend decreet landinrichting. Deze optie zou immers meer de nadruk leggen op het overkoepelend afstemmings- en ondersteuningskarakter van landinrichting⁸.

2 Inhoudelijke toelichting

- [4] Het voorontwerp van decreet betreffende landinrichting biedt een decretale verankering voor de instrumenten uit het oprichtingsdecreet van de Vlaamse Landmaatschappij⁹. Daarnaast worden nieuwe instrumenten voor landinrichting toegevoegd ("verbreed instrumentarium"). Het decreet creëert zo een "instrumentenkoffer" die ingezet kan worden via een driesporen schema (zie tabel in bijlage 1): naast het reeds bestaande spoor van de landinrichtingsprojecten kunnen de instrumenten ook ingezet worden via enerzijds plannen, programma's of projecten goedgekeurd door een overheid (de zogenaamde PPP's in spoor 2) en anderzijds beheersvisies (spoor 3). Deze "eenvoudigere" sporen zou moeten leiden tot een lagere proceduurelast en tijdswinst.
- [5] De keuze tussen de mogelijks inzetbare sporen en de afweging van instrumenten en maatregelen gebeurt per gebied en per project ("instrumentenkoffer op maat") en moet telkens *in concreto* leiden tot een optimale mix. In deze afweging kunnen ook instrumenten uit het sectorale beleid of uit andere bestuursniveaus worden betrokken. Door de manier waarop het decreet aldus opgevat is, ontstaat er een intrinsieke motivering tot versterkte samenwerking tussen overheid en particulier, evenals tussen overheidsdiensten en bestuursniveaus onderling. Er wordt tot slot in een vijfjaarlijks evaluatiemechanisme voorzien, op basis waarvan men instrumenten kan schrappen of toevoegen ("aanbouwdecreet").
- [6] Het voorontwerpdecreet bestaat uit zeven delen. In het eerste deel worden de algemene bepalingen toegelicht. In het tweede deel ("bepalingen met

⁸ Zie RIA, punt 4.6, p. 12

⁹ Decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij (B.S., 29 december 1988) - hoofdstuk VII, arts. 11 tot en met 14.

betrekking tot de instrumenten en de organisatie”), worden enerzijds de instrumenten zelf besproken, en anderzijds de organisatie ervan via de zogenaamde landcommissie. De instrumenten worden onderverdeeld in vier types: inrichting (inrichting (al dan niet uit kracht van wet), vestigen van erfdienstbaarheden tot openbaar nut en vergoeding voor waardeverlies van gronden), beheer (beheerovereenkomsten en dienstenvergoeding), verwerving en grondmobiliteit (verwerving in der minne of via onteigening, recht van voorkoop, vrijwillige herverkaveling, herverkaveling uit kracht van wet (met planologische ruil)) en andere instrumenten (vergoedingen bij lokale grondenbanken, vrijwillige bedrijfsverplaatsing, - stopzetting, en –reconversie, koopplicht). In het derde, vierde en vijfde deel worden de processen voor de drie sporen beschreven. Deel 6 en 7 omvatten de bepalingen omtrent de evaluatie (deel 6) en de wijzigingsbepalingen aan decreet Vlaamse Grondenbank¹⁰ en oprichtingsdecreet VLM¹¹, inclusief overgangsbepalingen (deel 7). De processtructuur en inzetbare instrumenten zijn per spoor schematisch weergegeven in de tabel van bijlage 1 (eigen verwerking).

3 Vervolgtraject

- [7] Het decreet wordt opgevat als een “kapstokdecreet”: het biedt reeds een aantal mogelijkheden om de instrumentenkoffer in te zetten, doch een verdere uitwerking van meer dan 20 procedures (eigen telling) dient te gebeuren via uitvoeringsbesluiten. Dit betekent dat in het voorliggend decreet vooralsnog weinig procedures zijn uitgewerkt. Enkel de instrumenten met betrekking tot herverkaveling uit kracht van wet (al dan niet met planologische ruil) zijn procedureel beschreven.
- [8] Het voorontwerp van decreet betreffende landinrichting zal verder enkele belangrijke wijzigingen in andere regelgeving tot gevolg hebben. De decretale grondslag voor de huidige landinrichting wordt geleverd door het oprichtingsdecreet van de Vlaamse Landmaatschappij¹². Dit decreet werkt momenteel de procedure uit voor landinrichtingsprojecten en bevat de grondslag voor de subsidieregeling betreffende landinrichting. Het voorontwerp van decreet betreffende landinrichting zal deze decretale grondslag vervangen. Het instrument vergoeding lokale grondenbank zorgt voor aanpassing van het Decreet houdende de oprichting van de Vlaamse Gron-

¹⁰ Decreet van 16 juni 2006 betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen (B.S., 9 februari 2007).

¹¹ Decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij (B.S., 29 december 1988).

¹² Decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij (B.S., 29 december 1988).

denbank, door het instrument in het decreet landinrichting op te nemen. Verder zouden er nog fundamentele wijzigingen nodig zijn in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en het decreet Grond- en Pandenbeleid.

- [9] Als laatste, maar niet in het minste, staat in punt 2.2 van de beslissingsfi-
che¹³ het opzet om een voorstel uit te werken omtrent harmonisering van
de compenserende vergoedingen.

¹³ Principiële goedkeuring met betrekking tot adviesaanvragen (VR PV 2013123/punt 0013 – punt 2.2): *"In overleg met de Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, en de Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij, en de Vlaamse minister, bevoegd voor de openbare werken, een voorstel uit te werken omtrent de harmonisering van de compenserende vergoedingen die door de overheid worden uitbetaald om de beperkende of nadelige gevolgen op het grondgebruik "in brede zin" door beleidsbeslissingen en verplichte inrichtings- en beheermaatregelen te vergoeden."*

Aanbevelingen

4 Algemene beoordeling

4.1 Beoordelingskader

[10] De Raden stellen dat het decreet - eenmaal het is vastgesteld - moet leiden tot een efficiëntere, billijkere en effectievere¹⁴ organisatie van de inrichting van ruimte¹⁵. De mate waarin deze doelstelling wordt gerealiseerd, hangt af van een aantal parameters:

- Bestuurlijke capaciteit en organisatie: stelt het voorgestelde decreet de betrokken overheden in staat om met afdoende mogelijkheden en middelen de inrichting van de open ruimte te realiseren?

(zie hoofdstukken 4.2, 5.1, 5.2 en 6)

- Wetgevingspolitiek: wordt de invoering van dit nieuwe systeem ingepast in een geheel van wetgevende ingrepen die op een aanvaardbare termijn zullen leiden tot een vernieuwd, samenhangend en stabiel wetgevend kader? En specifiek wat betreft natuur- en milieubeleid, in welke mate beïnvloedt het voorliggende wetgevend initiatief de milieuwetgeving en zorgt het voor een snellere realisatie van de natuur- en milieudoelstellingen?

(zie hoofdstukken 4.2, 5, 6.1, 6.2, 6.3)

- Periodieke evaluatie: leidt het evaluatiesysteem tot het frequenter en gericht bijstellen van de instrumenten, en zitten er in de processtructuur voldoende evaluatiemechanismen vevat?

(zie hoofdstukken 4.2, 5.1, 5.2, 5.3 en 6.1-6.3)

- Participatie: leidt het ingevoerde systeem tot een verbetering op vlak van inspraak en gestructureerde participatie?

(zie hoofdstukken 5.2 en 5.3)

¹⁴ Deze trefwoorden worden ook aangehaald in art. 1.1.4, §2, tweede lid van het voorontwerp.

¹⁵ Voor de Minaraad wordt hieraan toegevoegd: "met het oog op het behalen van de natuur- en milieudoelstellingen".

- [11] In het gezamenlijk Minaraad-SERV advies van 4 februari 2009¹⁶ pleitten de Raden onder meer voor een harmonisering van de verschillende financiële instrumenten en hun procedures.
- [12] Het gezamenlijk Minaraad-SERV advies van 5 juli 2011¹⁷ heeft ook enige relevantie met betrekking tot landinrichting, aangezien hier gewezen wordt op het belang van flankerend beleid voor de gevolgen van de watertoets.
- [13] In het gezamenlijk advies van SALV en Minaraad van 24 januari 2013 over het actieprogramma 2013-2015 van het Vlaams plattelandsbeleidsplan (Minaraad ref: 2013|09; SALV referentie 2013|03) vindt men enkele aanbevelingen omtrent beheerovereenkomsten terug: *"De Raden vinden beheerovereenkomsten voor recreatie en onroerend (en cultureel) erfgoed principieel het onderzoeken waard. Wel moeten deze beheerovereenkomsten een decretale basis krijgen. Ook dient hierbij de vraag gesteld te worden naar de doelstellingen, naar een efficiënte inzet van de beperkte middelen, naar de financieringsbron, naar de juridische randvoorwaarden, naar de verhouding tot de eigenaars, e.d. In dit verband is het aangewezen meer algemeen aandacht te schenken aan de nood tot afstemming tussen de pachter, de verpachter en de overheid bij engagementen op lange termijn. Zeker wanneer een toelating van de eigenaar noodzakelijk is volgens de pachtwet en wanneer zowel pachter als verpachter betrokken zijn."*
- [14] Tot slot vormt het Minaraad advies van 25 oktober 2012¹⁸ een vijfde toetssteen voor het voorliggend voorontwerp van decreet. In dit advies worden in kader van de instandhoudingsdoelstellingen aanbevelingen gedaan voor een effectief en efficiënt instrumentarium dat in complementariteit wordt ingezet (uit: "Krachtlijnen" van advies 2012|77): *"De Minaraad pleit voor een vereenvoudiging van het instrumentarium, en voor een rationalisatie van de instrumentenmix, waarbij weliswaar bepaalde ontbrekende stukken in de instrumentenmatrix worden aangevuld, en waarbij de onderlinge verticale en horizontale verbanden worden verbeterd."*

1. Concreet deed de Minaraad - op basis van een identificatie van de knelpunten van de verscheidene, sectorale compensatiemechanismen¹⁹ -

¹⁶ Minaraad-SERV advies van 4 februari 2009 omtrent het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van onteigening tot algemeen nut, het recht van voorkoop, de aankoopplicht en de vergoedingsplicht van titel I van het decreet Integraal Waterbeleid.

¹⁷ Gezamenlijk Minaraad-SERV advies (2011|32) van 5 juli 2011 omtrent de watertoets (advies op eigen initiatief).

¹⁸ Minaraad advies (2012|77) van 25 oktober 2012 omtrent de instrumenten van natuur- en bosbeleid in functie van de instandhoudingsdoelstellingen.

¹⁹ Zie [52], p. 40: *"(1) de onderlinge verhouding (complementariteit versus mogelijke doublures en/of mogelijke hiaten) van en, in voorkomend geval, de rangorde tussen de verschillende compensatiemechanismen is niet geheel duidelijk; (2) de berekeningswijze voor ingrepen met ogenschijnlijk*

een voorstel voor een decretale regeling betreffende compenserende vergoedingen²⁰. In deze decretale regeling zou een luik met gemeenschappelijke bepalingen, een luik betreffende de grondgebonden vermogens – of inkomensnadelen en een luik betreffende andere economische activiteiten opgenomen moeten worden. De bestaande regelingen zouden wel moeten blijven functioneren zolang deze decretale regeling niet in uitvoering is.²¹

2. Verder vroeg de Minaraad een oplossing voor de paradox van de residuaire vergoedingen: het probleem waarbij prioritair vergoedingen – in tegenstelling tot residuaire vergoedingen zoals kapitaalschade- en gebruikersschade in kader van ruimtelijke ordening – wegens koppeling aan (en afhankelijkheid van) de bestemmingswijziging niet effectief functioneren (*i.c.* omdat deze maatregelen dikwijls pas doorgevoerd kunnen worden als er een groene bestemming is, komen deze prioritair instrumenten in de tijd meestal het laatste aan bod, en komen eerst de naar aanleiding van de bestemmingswijziging uit te keren residuaire vergoedingen in beeld).
3. De Minaraad pleitte daarnaast voor een optimalisering van het instrument beheerovereenkomsten via een differentiatie qua inhoud, een bijstelling van de looptijden van de landbouwbeheerovereenkomsten, het scheppen van een rechtsbasis voor beheerovereenkomsten voor andere

eenzelfde impact, lijken onderling sterk verschillend, wat er toe leidt dat er verbeteringen mogelijk zijn betreffende de billijkheid van de vergoedingen, ofwel in hoofde van de rechtsonderhorigen, ofwel in hoofde van de overheid; (3) de ratio legis van een aantal vergoedingen is niet duidelijk, in bijzonder wat betreft de kapitaalschade bij sommige bestemmingswijzigingen, bv. naar gemengd open ruimte; (4) de met natuur- en bosbeleid verband houdende compensatiesystemen zijn dikwijls geïmplementeerd op landbouwgebruik, wat maakt dat niet alle mogelijke vormen van – of doelgroepen met kans op – kapitaalschade ingedekt zijn; (5) het verband tussen het compensatiebeleid en een concreet resultaat voor natuurwaarden op het terrein is voor verbetering vatbaar: het hangt af van de effectiviteit, kostenefficiëntie en timing (inzetbaarheid) van de genomen maatregel. Feitelijk lijkt het er overigens op dat de instrumenten die compenseren voor concrete, op het terrein waarneembare maatregelen, het minste geïmplementeerd worden."

²⁰ "Na invoering van een dergelijke decretale regeling zou er ook een reeks besluitwijzigingen doorgevoerd moeten worden, om het geheel af te ronden." (Minaraad advies 2012|77, p. 44, [54])

²¹ Concreet zouden deze drie delen de volgende thema's moeten aansnijden: de toewijzing van de compenserende vergoedingen aan één instantie, het bundelen van alle compensaties voor gebruikbeperkingen in één systeem, het creëren van een oplossing voor het vraagstuk van de drempel vanaf wanneer er een vergoeding kan worden aangevraagd en het oplossen van het vraagstuk van situaties waarbij de rechtsonderhorige met verschillende aanleidingen tot compenserende vergoedingen wordt geconfronteerd. Voor de grondgebonden vermogens of inkomensnadelen en voor andere economische activiteiten werd onder meer gevraagd om (1) een tijdspad vast te leggen binnen welk de waardevermindering of economische schade moet worden aangetoond en (2) een afwegings- en beslissingskader in te voeren (zie [54] van voorgenoemd advies, punten 8 en 14).

maatschappelijke doelgroepen dan landbouwers, en het introduceren van een afstemmingsmechanisme tussen gebruikers (i.c. landbouwers).

4. Tot slot formuleerde de Minaraad in kader van instandhoudingsdoelstellingen enkele criteria voor het instrument "recht op voorkoop", in geval van uitbreiding van dit instrument²².

4.2 Beoordeling van de doelstelling van het decreet

- [15] De Raden stellen vast dat er gekozen werd voor een horizontaal wetgevend initiatief met als hoofddoelen het verschaffen van een juridische grondslag aan een aantal instrumenten, het verbeteren van de afstemming tussen deze instrumenten en het ondersteunen of complementeren van de instrumenten vervat in de bestaande sectorale wetgeving.
- [16] De Raden zijn van mening dat het beleid omtrent de inrichting van de open ruimte op lange termijn het meest optimaal kan (uit)gevoerd worden mits er een volledige harmonisatie²³ van de inrichtings- en flankerende instrumenten doorgevoerd wordt. Deze doorgedreven harmonisatie zal leiden tot een efficiëntere uitvoering, consequenter beleid en meer transparantie voor de betrokkenen. Echter, wegens de complexiteit van het systeem, vinden de Raden een stapsgewijze harmonisatie gerechtvaardigd.
- [17] De Raden ondersteunen bijgevolg de keuze en doelstelling van dit voorontwerp als eerste stap in de richting van een geharmoniseerd instrumentarium, maar wijzen bij het gebruik van de instrumenten in hoofdzaak op het ontbreken van een afwegingskader met duidelijke doelstellingen (zie hoofdstuk 5), en op enkele knelpunten omtrent de specifieke instrumenten (zie hoofdstuk 6). De Raden dringen er in eerste instantie dan ook sterk op aan om het voorontwerp zo verder vorm te geven en de uitvoeringsbesluiten zo op te stellen dat gebruik van de instrumenten geen aanleiding kan geven tot rechtsonzekerheid of –ongelijkheid. De Raden achten immers het aspect van sturing, ordening en afstemming van de instrumenten, met het oog op een uniform, transparant en billijk kader voor alle betrokkenen van groot belang. Daarnaast bevelen de Raden aan om, naar aanleiding van de

²² Zie Minaraad advies 2012|77, [32], 2°: "Voorwaarden voor de introductie van bijkomende voorkooprechten zijn wel (1) dat er een publiek gekend kader met criteria ingevoerd wordt, wat betreft de zonering en het uitvoeren van het voorkooprecht, onder meer incl. verwijzing naar het concrete "Managementplan Natura 2000"; (2) dat er bij de uitoefening van het voorkooprecht op een neutrale wijze een doelmatigheidstoetsing gebeurt in vergelijking met het bestaande of door de kandidaat-koper gegarandeerd beheer; (3) dat er vermeden wordt dat er een voorkooprecht uitgeoefend wordt in geval van koop/verkoop binnen een familie, tot de derde graad; (4) dat er vermeden wordt dat er een voorkooprecht wordt uitgeoefend in het geval er een erkend gemeenschappelijk beheer is in functie van instandhoudingsdoelstellingen, dat ongewijzigd zou blijven."

²³ I.e. "harmonisatie" als iets minder ingrijpende variant dan "integratie".

voorziene vijfjaarlijkse evaluatie, de harmonisatie van de regelgeving inzake de inrichting van de (open) ruimte verder vorm te geven.

5 Strategische aanbevelingen voor een afwegingskader

5.1 Toegang tot het decreet

[18] In het voorliggend decreet wordt het toepassingsgebied van landinrichting uitgebreid. Via spoor 1 kunnen landinrichtingsprojecten ingezet worden ter inrichting van de open ruimte, zijnde *“een gebied waarin de onbebouwde ruimte overweegt maar waarin elementen van bebouwing en infrastructuur die samenhangen met de onbebouwde ruimte kunnen voorkomen en plaatselijk overwegen”* (zie art. 3.1.1). Het toepassingsgebied van spoor 2 wordt echter gedefinieerd als (het bredere begrip) *“ruimte”* (zie art. 4.1.1), waardoor inrichting in stedelijke omgevingen mogelijk worden. Het toepassingsgebied voor spoor 3 wordt niet gedefinieerd.

[19] **Aanbeveling.** De Raden vinden het positief dat er in het decreet een ruim toepassingsgebied is gesteld voor projecten met impact op de (open) ruimte, zoals infrastructuurprojecten, projecten in landelijke woongebieden, en projecten in signaalgebieden. De uitwerking van het toepassingsgebied in het voorontwerp van decreet is echter momenteel te weinig doordacht en niet geschreven met toepassing op de stedelijke ruimte voor ogen. Ter illustratie verwijzen de Raden naar de ontbrekende expertise bij de VLM op vlak van stedelijke inrichtingsprojecten en de samenstelling van de landcommissies (zie ook hoofdstuk 6.5, [49]). De Raden vragen om de consequenties van dit ruime toepassingsgebied te onderzoeken tijdens de vijfjaarlijkse evaluatie.

De Raden vragen daarnaast om in de huidige ontwerp tekst enkele termen te verduidelijken. In art. 4.1.1 zou onder meer de term *“ruimte”* beter gedefinieerd moeten zijn zodat bijvoorbeeld stadsontwikkelingsprojecten – welke volgens de Raden niet tot het bereik of de doelstelling van dit decreet kunnen behoren – worden uitgesloten. In dit opzicht wijzen de Raden er ook op dat in art. 1.3.3, waar de algemene doelstellingen voor de projecten onder dit decreet wordt toegelicht, de term *“open ruimte”* wordt gebruikt, hetgeen inconsequent is met art. 4.1.1. Ook de term *“beleid”* zou beter bepaald kunnen worden door beperking tot bepaalde beleidsvelden zoals toerisme, landbouw, waterbeleid, natuur en bosbeleid, en ruimtelijke ordening. De Raden vragen ook om het toepassingsgebied voor spoor 3 nader te definiëren.

5.2 Een leidraad voor de toegang tot de sporen

5.2.1 Het ontbreken van een leidraad

- [20] Algemeen kan het voorliggend decreet ingezet worden ter uitvoering van inrichtingsprojecten gericht op *"het behoud, het herstel en de ontwikkeling van functies en kwaliteiten van de open ruimte"* (art. 1.3.3). Voor spoor 1 wordt deze algemene doelstelling verfijnd in art. 3.1.1: het inrichtingsproject moet passen binnen het beleid dat een overheid voert op vlak van behoud, de bescherming en de ontwikkeling van functies en kwaliteiten van de open ruimte. Voor spoor 2 geldt het volgende (art. 1.1.2, 8°): *"Een plan, project of programma is een project met betrekking tot de planning, inrichting of beheer van een gebied dat is goedgekeurd door de Vlaamse Regering, het provinciebestuur of het gemeentebestuur."* Voor spoor 3 worden geen verdere criteria of doelstellingen bepaald.
- [21] **Aanbeveling.** De Raden ervaren het ontbreken van een afwegingskader voor toetreding tot de sporen als een tekort in het voorontwerp van decreet landinrichting en vragen om daartoe een leidraad te voorzien. De budgettaire ruimte voor landinrichtingsplannen is immers de volgende jaren zeer beperkt²⁴. De beslissing voor het instellen van een inrichtingsproject als landinrichtingsproject moet dus zeer doordacht gebeuren met garanties naar kwaliteit van de uitvoering en respect voor het beschikbare landinrichtingsbudget. Bij de beslissing dient de meerwaarde van het spoor landinrichting, met name de geïntegreerde aanpak voorzien in de procedure landinrichting (hoge participatiegraad, sterke afstemming met andere beleidsvelden,...), in rekening gebracht te worden. Deze geïntegreerde aanpak is volgens de Raden het meest wenselijk en waardevol bij complexe projecten waarbij meerdere partners bij het opzetten en uitvoeren ervan betrokken zijn en waarbij er meerdere doelstellingen worden nagestreefd. Aangezien de procedure omtrent landinrichting tijdsintensief is, is tijd in dit spoor de limiterende factor: projecten die een snelle uitvoering vereisen zijn dus minder geschikt voor dit spoor.

Omgekeerd ligt de meerwaarde van spoor 2 "plannen, projecten en programma's" in de kortere, eenvoudigere procedure, waardoor dit spoor meer gepast is voor projecten die een snelle uitvoering vereisen. Voor dit spoor komen volgens de Raden voornamelijk projecten in aanmerking waarbij er slechts één(/weinig) initiatiefnemer(s) is(/zijn) en er sprake is van één of een gemeenschappelijke doelstelling. Ook hier dient er rekening gehouden te worden met het beschikbare budget bij de lokale overheden of initiatiefnemers.

²⁴ Zie Nota van Inspectie van Financiën

5.2.2 Bepaalt de financieringsbron de keuze tussen de sporen?

- [22] In spoor 1 zijn subsidies landinrichting beschikbaar voor de inzet van bepaalde instrumenten, voor de voorbereiding van het project, voor uitvoeringsinitiatieven via projectoproepen en voor de opmaak van een onderhoudsplan. Ook lagere besturen kunnen subsidies landinrichting krijgen indien ze belast worden met de uitvoering ervan (zie arts. 3.4.1 tot en met 3.4.4). Deze subsidies zijn niet beschikbaar voor spoor 2, alwaar de overheden die het PPP goedkeuren verantwoordelijk zijn voor de financiering (zie art. 4.2.8).

De keuze voor een bepaald spoor zal dus ook de financieringsbron bepalen. Dit lijkt te kunnen leiden tot een situatie waarbij men de financieringslast zou kunnen afwenden binnen een bestuursniveau of tussen bestuursniveaus:

- Voor Vlaamse projecten zal de financiering in spoor 1 uit de budgetten van de VLM (landinrichtingssubsidies) komen, terwijl in spoor 2 de administratieve overheid die het initiatief neemt voor het project de rekening betaalt. De keuze tussen de sporen bij Vlaamse projecten zal dus de financieringslast *horizontaal* verschuiven binnen het (Vlaamse) bestuursniveau.
 - In geval van een inrichtingsproject van een lokaal bestuur kunnen, via het betreden van spoor 1, Vlaamse subsidies verkregen worden, terwijl, bij een traject volgens spoor 2, de lokale overheden zelf de financiering moeten verzekeren. In dit geval kan de keuze tussen de sporen de financieringslast *verticaal* verschuiven tussen bestuursniveaus.
- [23] **Aanbeveling.** De Raden vragen om te onderzoeken welke impact deze vaststelling heeft op het beperkte budget landinrichting. Daarnaast vragen de Raden om te onderzoeken of deze "afwentelingsmogelijkheid" de keuze tussen de sporen op een onwenselijke manier zou kunnen beïnvloeden.

5.2.3 De rol van de VLM

- [24] De Raden stellen vast dat de VLM een bindend advies heeft voor toetreding tot spoor 2: (art. 4.2.1, §3): "*Als het een inrichtingsnota betreft dat door het provinciebestuur of het gemeentebestuur wordt vastgesteld, is die vaststelling pas mogelijk nadat ze is goedgekeurd door het Agentschap [zijnde de Vlaamse Landmaatschappij, conform art. 1.1.2, 2°]*".
- [25] **Aanbeveling.** De Raden bevelen aan om dit bindend advies te vervangen door een toetsing van de plannen aan het afwegingskader en aan de Euro-

pese regels inzake staatssteun²⁵. De VLM dient tevens de complementariteit en billijkheid (“identieke doelstellingen” voor “identieke omstandigheden”) tussen de verschillende inrichtingsprojecten te verzekeren. Deze taakstelling kan enkel gerealiseerd worden indien er een duidelijk kader aanwezig is met garanties naar de kwaliteit van de projecten (zie ook hoofdstuk 5.3, [27]).

5.3 Een afwegingskader voor de keuze van instrumenten

[26] Het decreet voorziet een instrumentenafweging bij spoor 1 in het landinrichtingsplan (welk wordt opgemaakt door VLM en vastgesteld door de Vlaamse Regering) en bij spoor 2 in de inrichtingsnota (welke wordt opgemaakt onder begeleiding van VLM en vastgesteld door de overheid; in geval van provinciale of gemeentelijke overheid, heeft de VLM een bindend adviesrecht). Voor spoor 3 (beheersvisies) is er geen afwegingskader gedefinieerd.

Voor bepaalde instrumenten in spoor 2 is een machtiging van de Vlaamse Overheid nodig (zie bijlage 1 en art. 4.1.1). Voor de volledigheid dient hier vermeld te worden dat een deel van de afstemming zal uitgewerkt worden in de uitvoeringsbesluiten (bijvoorbeeld de afstemming van de procedures omtrent beheerovereenkomsten; zie art. 1.1.4, §2). De afweging van instrumenten is met andere woorden in handen van de initiatiefnemer, hetgeen voor- en nadelen kan hebben naar zowel uitvoering van het project als naar het flankerend beleid²⁶.

[27] **Aanbevelingen.** Om een doelmatige en resultaatgerichte inzet van de beschikbare middelen te garanderen, stellen de Raden dat er werk moet gemaakt worden van een “kader/beslissingsboom” waarin wordt verduidelijkt

²⁵ Zie Nota Inspectie van Financiën, p. 3, punt e: “uit de reguleringssimpactanalyse blijkt dat indien er geopteerd wordt voor de uitkering van een vergoeding voor bedrijfsreconversie, een staatsteuntoets zal nodig zijn (niet opgenomen in de verordening (EG) 1856/2006 van de Commissie). Zie ook toelichting bij de artikelen 2.1.11 (bedrijfsverplaatsing), 2.1.15 (bedrijfsstopzetting) en 2.1.19 bedrijfsreconversie.” Voor een overzicht omtrent de Europese regels inzake staatssteun, verwijzen we naar: http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/index_nl.htm.

²⁶ Er zijn volgens de Raden voordelen verbonden aan het feit dat de initiatiefnemer de instrumentenkeuze bepaalt: zo kan hij/zij de meest optimale doelmatigheid (vb. met betrekking tot kosten-baten, tijdsaspect, ...) bepalen in functie van zijn/haar middelen en doelstellingen. Een afwegingskader voor het bereiken van deze optimale doelmatigheid is echter gewenst. Anderzijds zijn er ook nadelen aan verboden, zoals het feit dat er geen garanties zijn dat de afweging “de meest optimale” is, bijvoorbeeld in de zin dat er door de initiatiefnemer gekozen kan worden voor de goedkoopste optie, terwijl bijvoorbeeld een ander of bijkomend (duurder) instrument gewenst is. Anderzijds zijn er ook voordelen verbonden aan het feit dat de initiatiefnemer de instrumentenkeuze bepaalt: zo kan hij/zij de meest optimale doelmatigheid (vb. met betrekking tot kosten-baten, tijdsaspect, ...) bepalen in functie van zijn/haar middelen en doelstellingen. Een afwegingskader voor het bereiken van deze optimale doelmatigheid is echter gewenst.

op welke manier de VLM de verschillende inrichtingsnota's zal evalueren en al dan niet zal goedkeuren. Dit kader mag geen maatwerk uitsluiten, maar zal er wel over moeten waken dat de inzet van de instrumenten met gelijke rechten en plichten in gelijke omstandigheden met zich meebrengt.

- [28] De Raden vragen om bij de opmaak van de inrichtingsplannen²⁷ meer aandacht te besteden aan de sturende en regulerende rol van deze plannen. Dit kan door een **trajectbeschrijving** aan de inrichtingsplannen toe te voegen: een beschrijving van de resultaten die men in de verschillende fasen wil bereiken om het inrichtingsproject te realiseren op basis van een doelmatigheidsanalyse. De vooruitgang binnen het traject zou regelmatig geëvalueerd en geëvalueerd moeten worden. Deze controle en evaluatie is in spoor 1 weggelegd als taak voor de programmacommissie of planbegeleidingscommissie (conform de bepalingen in arts. 3.2.1 en 3.3.6); in spoor 2 kan de VLM deze taak op zich nemen.

Door te voorzien in deze structurele evaluatiemomenten, zou er in het traject telkens een extra set regulerende aanbevelingen kunnen worden vastgelegd welke pas na deze evaluaties in werking treden. Het traject wordt met andere woorden evolutief. Het bijkomend voordeel van deze trajectbeschrijving is dat de grens tussen vrijwilligheid en verplichting nauwkeuriger bewaakt wordt²⁸. Het traject (of een deel ervan) zou *online* ter beschikking kunnen worden gesteld om de transparantie, de participatie en gedragenheid van een inrichtingsproject te vergroten. De Raden vragen om hiervoor bepalingen uit te werken in een uitvoeringsbesluit.

- [29] De Raden leiden uit de processtructuur, zoals beschreven in bijlage 1, af dat er geen **inspraakorgaan of –moment** aanwezig is in de procedure van spoor 2. Het PPP spoor zou volgens de Raden echter vaak worden ingezet naar aanleiding van een plan zoals een RUP, waar reeds inspraak is voorzien.

De Raden vragen wel dat als dit niet het geval is, en er dus geen inspraak is op basis van een reeds bestaand proces elders, er een inspraakprocedure moet voorzien worden. Deze procedure mag geen bezwaring van de procedure inhouden ("inspraak *light*"), moet gestructureerd zijn en, bij overlapping met andere projecten of plannen (zoals bijvoorbeeld een Managementplan Natura 2000), moet de inspraak afgestemd zijn.

²⁷ Doorheen het advies wordt deze term gebruikt voor het geheel van zowel landinrichtingsplannen, inrichtingsnota's als beheersvisies. Hetzelfde geldt voor de term "inrichtingsproject" als zijnde het geheel van landinrichtingsprojecten, PPP's of beheersvisies.

²⁸ Dezelfde aanbevelingen werden gemaakt voor het Managementplan Natura 2000 in het Mineraad advies 2012|77 (punt 2.1.2)

- [30] De Raden stellen vast dat er ook **inconsequenties** in de ontwerp tekst terug te vinden zijn. Zo staat er in art. 1.1.4 dat de instrumenten enkel inzetbaar zijn in combinatie met instrumenten van de sectorale wetgeving, terwijl de instrumenten landinrichting ook onderling combineerbaar zouden moeten zijn. Bovendien staat in art. 1.1.4 dat de instrumentenafweging gericht is op het doelmatig, billijk en efficiënt gebruik van de middelen, terwijl bij de procedures voor de sporen (zie art. 3.1.1 en 4.2.2) enkel een doelmatig gebruik van de middelen beoogd wordt. De Raden vragen om deze inconsequenties in de tekst te corrigeren.

5.4 Afstemming met lopende wetgevende initiatieven

- [31] Op 24 mei 2013 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet over complexe projecten principieel goed, waarna het voor advies voorgelegd werd aan onder meer de Minaraad en de SALV. Dit voorontwerpdecreet werkt een geïntegreerd vergunningen- en planproces uit voor projecten *"van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang die om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces vragen"*²⁹.

De Raden vragen zich af hoe de koppeling en afstemming van het decreet complexe projecten met het decreet landinrichting zal gebeuren. Immers, doordat een project als landinrichtingsproject in spoor 1 bestempeld wordt, is onmiddellijk ook duidelijk dat het van een maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang is, en kan het zijn dat er niet alleen vergunningen, maar ook bestemmingswijzigingen aan de orde zijn. Op dat moment kan de bevoegde overheid beslissen om het project tot een complex project te bestempelen in de zin van het proceduredecreet, wat er toe leidt dat alle in dit landinrichtingsdecreet beschreven processen, terzijde kunnen worden gesteld.

Wat spoor 2 aangaat, kan men voor een complex project in de zin van het proceduredecreet, op het moment van het voorkeursbesluit, alle instrumenten in werking stellen uit spoor 2. De Raden zien de combinatie als zeer krachtig, maar stellen vast dat met het systematisch toepassen van dit scenario het instrument van de landinrichting eigenlijk overbodig zou worden.

- [32] **Aanbeveling.** De Raden vragen duidelijkheid omtrent de afstemming en koppeling tussen het decreet landinrichting en het decreet complexe projecten.

²⁹ Voorontwerpdecreet complexe projecten, art. 2, 5°.

6 Aanbevelingen omtrent de instrumenten en de landcommissie

- [33] De Raden vinden het positief dat er met dit decreet een decretale verankering van (flankerende) instrumenten wordt voorzien, met name voor vrijwillige bedrijfsverplaatsing, -reconversie en -stopzetting, dienstenvergoeding en vergoeding voor waardeverlies van gronden³⁰. Doordat het decreet de mogelijks inzetbare instrumenten voor flankerend beleid omschrijft, wordt de inzet ervan beter omkaderd en krijgen de flankerende instrumenten meteen ook een juridische basis, wat tot meer rechtszekerheid zal leiden.
- [34] Verder stellen de Raden vast dat er binnen dit initiatief rekening wordt gehouden met enkele aanbevelingen uit voorgaande adviezen van de Minaraad (zie hoofdstuk 4.1 [11]-[14], en onderstaande kader).

In het **Minaraad advies van 25 oktober 2012** werd gepleit voor het opmaken van één decretale regeling omtrent compenserende vergoedingen welke zou moeten bestaan uit drie delen. Verder werd gevraagd om een oplossing te zoeken voor de paradox van de residuaire vergoedingen (zie [14], 1^e lid, voor een meer uitgebreide samenvatting van deze aanbevelingen). De Raden stellen vast dat het decreet landinrichting als volgt tegemoet komt aan deze aanbevelingen:

- Er wordt deels tegemoet gekomen aan de vraag om de verantwoordelijkheid voor compensatiemechanismen aan één instantie toe te kennen (met name de VLM);
- De inrichtingsnota biedt eveneens de mogelijkheid om de verschillende sectorale instrumenten te integreren zodat alle compensaties voor gebruiksbeperkingen binnen de landinrichting in één systeem behandeld worden³¹;
- Het doel van het decreet is een flexibeler en uitvoeringsgericht instrumentarium. Daardoor biedt het decreet gedeeltelijk een "uitweg" voor de "paradox van de residuaire vergoedingen".

In het **advies rond de watertoets van 5 juli 2011** stelden de Raden het instrument van de planologische ruil als mogelijk instrument voor in het kader van de problematiek van harde bestemmingen die omwille van de watertoets niet gerealiseerd kunnen worden. De Raden wezen er op dat de overheden eigen gronden in de ruiloperatie kunnen betrekken om de betaalbaarheid van het systeem in de hand te houden. De Raden vroegen verder dat alle vergoedingsmechanismen sneller zouden in werking treden en dat de vergoedingen inhoudelijk en financieel afgestemd zouden zijn met de planschade om speculatie met onroerend goed te voorkomen. De Raden vinden het positief dat met het voorliggend decreet een oplossing wordt geboden voor de problematiek van de harde

³⁰ Hier dient op te merken dat in de RIA ook gesteld wordt dat ook aan het instrument "recht op voorkoop" via dit decreet een decretale verankering wordt geboden. Dit instrument is echter reeds verankerd in de sectorale wetgeving.

³¹ Zie artikel 1.1.4, §2: "*De instrumenten kunnen worden gebruikt los van of in combinatie met andere instrumenten voor inrichting, verwerving of beheer.*"

bestemmingen door het opnemen van het instrument "herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil" in de instrumentenkoffer.

Met de opname van het instrument "erfdienstbaarheden tot openbaar nut" in de instrumentenkoffer in het decreet landinrichting, wordt ingegaan op de aanbeveling uit het advies over de watertoets (Minaraad en SERV, 5 juli 2011)³².

- [35] De Raden herinneren er echter aan dat er knelpunten blijven bestaan in de sectorale wetgeving en doen enkele aanbevelingen omtrent de voorgestelde instrumenten (zie hoofdstukken 6.1 tot en met 6.5).

6.1 Compenserende vergoedingen

- [36] In het voorontwerp van decreet landinrichting worden volgende compenserende vergoedingen opgenomen: (art. 2.1.1) vergoeding voor schade tijdens de uitvoering van de inrichtingswerken of als de werken hinderlijk zijn voor het genot van de gronden, (art. 2.1.4) vergoeding voor waardeverlies van gronden, (art. 2.1.9-2.1.11) dienstenvergoeding, (art. 2.1.67) vergoedingen bij lokale grondenbanken, en (art. 2.1.72) vergoedingen voor vrijwillige bedrijfsverplaatsing, -reconversie of stopzetting. In de Memorie van Toelichting staat vermeld op p. 4: *"Het decreet m.b.t. de gebruikersschade levert voor gebruikers de juridische grondslag om een gebruikerscompensatie aan te vragen. Ook hier wordt de complementariteit met dit instrument (vergoeding voor waardeverlies van gronden) nagestreefd."*
- [37] **Aanbevelingen.** Het decreet biedt geen antwoord op de vraag over de drempel vanaf wanneer een vergoeding kan worden aangevraagd³³ (de

³² "Indien harde bestemmingen omwille van de watertoets niet gerealiseerd kunnen worden, dan gaan de raden ervan uit dat een planologische bestemmingswijziging opgestart wordt. Bij een herbestemming van een voormalige harde bestemming kan het instrument van de planschade aangesproken worden. Maar de procedure van de herbestemming sleept soms lang aan.

In de gevallen waar uit de watertoets blijkt dat (een deel van) een perceel omwille van het overstromingsrisico nooit mag worden bebouwd, bestaat de mogelijkheid om een wettelijke erfdienstbaarheid tot openbaar nut op te leggen. Via de erfdienstbaarheid van waterberging kan op een perceel of een deel ervan een absoluut bouwverbod opgelegd worden als wettelijke erfdienstbaarheid van openbaar nut. Het openbaar nut ligt dan in het vrijwaren van de maatschappelijke veiligheid tegen overstromingen. De Raden zien potentieel in dit instrument als tijdelijke bewarende maatregel.

Omgekeerd moet de aanvrager van een vergunning op een perceel waarvoor de facto een bouwverbod opgelegd wordt, de gelegenheid krijgen om het instellen van een erfdienstbaarheid tot openbaar nut op te eisen.

De invoering van het instrument impliceert een decretale verankering en een uitbreiding van de vergoedingsregelingen voor erfdienstbaarheden in het DIW. De vergoeding voor erfdienstbaarheden moet volgens de raden inhoudelijk en financieel analoog (volgens dezelfde principes en hetzelfde vergoedingssysteem) zijn met de vergoeding voor planschade. Zo kan discriminatie tussen de twee vergoedingssystemen voorkomen worden."

centrale vraag is immers: wanneer is er **disproportioneel nadeel**?) noch biedt het decreet een garantie dat er vergoed moet worden bij disproportioneel nadeel.

Het decreet voorziet met name geen mechanisme dat de grens van disproportioneel nadeel definieert (*i.e.* door de overheid opgelegd nadeel met een proportie waarvan men redelijkerwijze niet kan verwachten dat de rechts-onderhorige die voor zijn rekening neemt; cfr. Nederlandse Natuurbeschermingswet, art. 31, §1)³⁴. Nochtans leidt het opleggen van erfdienstbaarheden van algemeen nut of vergelijkbare, terreingebonden verbodsbepalingen, er niet vanzelf toe dat de eigenaar zou moeten worden beschouwd als zijnde uit zijn eigendom ontzet of zou moeten worden vergoed. Immers, "*hij behoudt zijn recht binnen de perken vastgesteld bij de wet. [...] De bepalingen ter zake van onteigening zijn hier niet van toepassing.*"³⁵ Er is dus geen recht op een vergoeding voor een publieke terreingebonden verbodsbepaling, "*tenzij de wet of het decreet anders bepaalt.*"³⁶ Sommige erfdienstbaarheden zijn echter een zo zware aantasting van het eigendomsrecht dat schadeloosstelling wenselijk is. De Raden vragen om in het decreet of in de uitvoeringsbesluiten criteria te voorzien die deze drempel bepalen of die hiertoe indicaties verlenen.

- [38] De Raden herinneren daarnaast aan het feit dat de **knelpunten in de sectorale wetgeving**, zoals aangehaald in het Minaraad advies van 25 oktober 2012, blijven bestaan: de drempel van disproportioneel nadeel waarvan sprake in [44], de "paradox van de residuaire vergoedingen", de vraag hoe wordt omgegaan met de situaties waarbij er verschillende (gelijktijdig of opeenvolgend) aanleidingen zijn voor compenserende vergoedingen, en de vraag voor een duidelijk afwegingskader. De Raden vragen om werk te maken van deze knelpunten naar aanleiding van de vijfjaarlijkse evaluatie van het voorontwerp van decreet landinrichting (zie ook hoofdstuk 4.2 [17]). De Raden bevelen aan om het voorstel uit de beslissingsfiche omtrent harmonisering van de compenserende vergoedingen nog in 2013 uit te voeren, zodat de resultaten hiervan kunnen meegenomen worden bij de

³³ Behoudens voor de instrumenten van bedrijfsverplaatsing, bedrijfsstopzetting en bedrijfsreconversie (zie art. 2.1.69). Zo moet het bedrijf de realisatie van het doel van het landinrichtingsproject of het PPP belemmeren ofwel moet de realisatie hiervan de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in gedrang brengen.

³⁴ Zie bijvoorbeeld Besluit Gebiedsgericht Natuurbeleid inzake de opkoopplicht, art. 63, §2: wat er moet aangetoond worden is de waardevermindering van het onroerend goed met 20%.

³⁵ Cass., 7 juli 1848, Pas., 1848, I, 25; Cass. 1 oktober 1934, Pas., 1934, I, 397; R.v.St. 14 november 1966, Braun de ter Meeren, nr. 12.061

³⁶ Cass. 19 maart 1990, Arr. Cass. 1989-1990, 922; Pas., 1990, I, 827.

vaststelling van het decreet landinrichting. Dit mag echter niet leiden tot een vertraging van de definitieve vaststelling van het decreet.

6.2 Recht van voorkoop

[39] Het instrument recht van voorkoop wordt behandeld in de artikelen 2.1.13 en 2.1.14. Art. 2.1.13 stelt dat *"om het doel van een landinrichtingsproject of een PPP te realiseren kan de Vlaamse Grondenbank een recht van voorkoop uitoefenen. Het recht van voorkoop is van toepassing bij verkoop van onroerende goederen die liggen binnen de zones die door de Vlaamse Regering zijn aangeduid als een zone waar het recht van voorkoop geldt met toepassing van dit decreet. Het besluit dat de zone waarbinnen het recht van voorkoop geldt, aanduidt, wordt bij uittreksel bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad."* Art. 2.1.14 bepaalt verder dat het decreet betreffende de oprichting van de Vlaamse Grondenbank en het decreet tot harmonisering van de procedures van de voorkooprechten van toepassing zijn op dit voorkooprecht. Verder is het relevant op te merken (zie ook bijlage 1) dat lokale besturen enkel een recht van voorkoop kunnen uitoefenen mits machtiging van de Vlaamse Regering (zie art. 4.1.1).

Tot slot heeft ook art. 7.1.5 "recht van voorkeur" [Deel 7. Slotbepalingen – Titel 1. wijzigingen aan het decreet omtrent de Vlaamse Grondenbank] enig belang, meer bepaald volgende paragraaf: *"Art. 19/2 De Vlaamse Grondenbank heeft een recht van voorkeur bij de verkoop door een administratieve overheid van het Vlaams Gewest van onroerende goederen die in een gebied liggen dat valt onder de categorie "recreatie", "landbouw", "bos", "overig groen", "reservaat en natuur", "gemeenschaps- en nutsvoorzieningen" of "ontginning en waterwinning", vermeld In artikel 2 2 3. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009."*

[40] **Aanbeveling.** De Raden vragen dat analoog aan de aanbevelingen uit het Mineraad advies van 25 oktober 2012 voor instandhoudingsdoelstellingen (zie voetnoot 22): (1) er een publiek gekend kader met criteria ingevoerd wordt, wat betreft de zonering en het uitvoeren van het voorkooprecht; (2) er bij de uitoefening van het voorkooprecht op een neutrale wijze een doelmatigheidstoetsing gebeurt in vergelijking met het bestaande of door de kandidaat-koper gegarandeerd beheer; en (3) er vermeden wordt dat er een voorkooprecht uitgeoefend wordt in geval van koop/verkoop binnen een familie, tot de derde graad.

Daarnaast pleiten de Raden ervoor om een uitvoeringsplicht in te voeren en het instrument enkel inzetbaar te maken in de context van algemeen belang. Deze bepalingen zouden moeten verwerkt worden in het Decreet tot harmonisering van de procedures van de voorkooprechten van 25 mei 2007 zodat ze voor alle voorkooprechten geldend worden gemaakt.

- [41] Wat betreft het "recht van voorkeur", bevelen de Raden aan om dit instrument niet te beperken tot verkopen van administratieve overheden van het Vlaamse Gewest, maar dit recht uit te breiden tot verkopen van lokale overheden.

6.3 Beheerovereenkomsten

- [42] Het instrument beheerovereenkomsten heeft een reeks decretale grondslagen, in het bijzonder in het Natuurdecreet, art. 45 en 46. Het instrument is, in Vlaamse context, in belangrijke mate gericht op de implementatie van de Europese Plattelandsverordening³⁷. Het Uitvoeringsbesluit Beheerovereenkomsten heeft onder meer de bepaling van het Natuurdecreet als rechtsgrondslag, en vormt de rechtsgrond voor de implementatie van de beheerovereenkomsten in kader van PDPO (zie onderstaande kader).

HET INSTRUMENT BEHEEROVEREENKOMSTEN IN DE WETGEVING

Natuurdecreet

Art. 45: "*§ 1. De Vlaamse regering kan met de grondgebruikers, mits deze laatsten hiervan de eigenaar bij aangetekend schrijven in kennis stellen, beheerovereenkomsten sluiten in het belang van het natuurbehoud. Ze legt de verdere regels vast voor het afsluiten van deze beheerovereenkomsten. Voor gronden die onder de pachtwetgeving vallen en de laatste jaar verpacht werden, kunnen deze beheerovereenkomsten enkel afgesloten worden met beroepslandbouwers.*

§ 2. Een beheerovereenkomst is een overeenkomst waarbij de grondgebruiker zich vrijwillig ertoe verbindt, op projectmatige basis of gedurende een bepaalde termijn, een vooraf bepaalde prestatie te leveren gericht op het bereiken van een hogere kwaliteit dan de basismilieukwaliteit, door het onderhouden of ontwikkelen van natuurwaarden, tegen betaling van een vooraf bepaalde vergoeding, binnen de perken van de begroting.

Deze vergoeding wordt berekend op basis van de door de grondgebruiker geleverde inspanningen en de eventuele inkomstenderving ingevolge deze overeenkomst. De vergoeding kan verhoogd worden bij het halen van specifiek overeengekomen resultaten."

Besluit beheerovereenkomsten in kader van PDPO³⁸

De beheerovereenkomsten in kader van PDPO zijn in de huidige wetgeving enkel toegankelijk voor landbouwers (zie BVR art. 1) en kunnen enkel gesloten worden voor een periode van vijf jaar (zie BVR art. 4).

De rechtsbasis voor deze beheerovereenkomsten vindt men terug in de **Europese Plattelandsverordening** (Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor

³⁷ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

³⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 betreffende het sluiten van beheerovereenkomsten en het toekennen van vergoedingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling.

Plattelandsontwikkeling (ELFPO)). In deze verordening staat (art 39) dat agromilieubetalingen verleend worden aan landbouwers die op vrijwillige basis agromilieuverbintenissen aangaan. Aan andere grondbeheerders kunnen agromilieubetalingen enkel verleend worden als dit naar behoren gerechtvaardigd is om de milieudoelstellingen te bereiken. In art 42 staat dat beheersovereenkomsten ter bevordering van duurzaam gebruik van bosgrond ook met niet landbouwers (vb. particulieren, verenigingen, gemeenten en steden) kunnen gesloten worden

Voorontwerp van decreet landinrichting

Het instrument "beheersovereenkomsten" wordt in het voorliggend ontwerpdecreet vastgelegd in art. 2.1.6 tot en met 2.1.8.

Art. 2.1.6. *"Om het doel van een landinrichtingsproject of een project, plan of programma te realiseren, kan een administratieve overheid met gebruikers van een grond een beheersovereenkomst sluiten. Een beheersovereenkomst is een overeenkomst waarbij de gebruiker of een groep van gebruikers van een grond zich er vrijwillig toe verbindt om gedurende een bepaalde termijn een vooraf bepaalde prestatie te leveren. De gebruiker of een groep van gebruikers ontvangen daarvoor een jaarlijkse vergoeding die in verhouding staat tot de geleverde inspanningen en de eventuele inkomstenderving en de transactiekosten die hiermee gepaard gaan beheersovereenkomsten die gesloten worden om bepaalde milieu- of natuurdoelstellingen te realiseren, zijn alleen mogelijk als door de beheersovereenkomst een hogere kwaliteit voor milieu en natuur wordt bereikt dan de basiskwaliteit voor milieu en natuur."*

Art. 2.1.7. *"Het agentschap treedt op voor de administratieve overheid bij het sluiten en het opvolgen van beheersovereenkomsten. Het agentschap rekent daarvoor werkmiddelen aan."*

Beheersovereenkomsten zouden kunnen ingezet worden via de drie sporen. In sporen 1 en 2 zal de keuze voor dit instrumenten afhankelijk zijn van de instrumentenafweging in de plannen. De toepassing van het instrument via spoor 3, wordt bepaald in artikel 5.1.1, §1, 2 en 3: "De Vlaamse Regering duidt een gebied aan waarbinnen beheersovereenkomsten en dienstenvergoedingen kunnen worden gesloten respectievelijk worden uitbetaald, conform artikelen 2.1.6 tot en met 2.1.8, wat de beheersovereenkomsten betreft."

- [43] De Raden vroegen in vorige adviezen om in kader van instandhoudingsdoelstellingen beheersovereenkomsten open te stellen voor andere actoren dan landbouwers en de looptijden te optimaliseren door het activeren van de bestaande rechtsgrond in het Natuurdecreet. Verder gaven de Raden aan dat ze beheersovereenkomsten voor recreatie en onroerend (en cultureel) erfgoed principieel het onderzoeken waard vinden (zie hoofdstuk 4.1, [13] en [14]).
- [44] **Aanbeveling.** De Raden gaan ermee akkoord dat de bovenstaande aanbevelingen worden uitgewerkt door een rechtsgrond voor beheersovereenkomsten toe te voegen in het decreet landinrichting, op voorwaarde dat (1) er afstemming is inzake prijszetting, (2) er afstemming en complementariteit is wat betreft de doelstellingen, en (3) de beperkte middelen uit alle financieringsbronnen efficiënt worden benut (ook Europese cofinanciering).

Door een nieuwe rechtsgrond te voorzien in het decreet landinrichting wordt immers aan de aanbevelingen van de Raden uit voorgaande adviezen fundamenteel tegemoet gekomen, maar ontstaan twee vrijwel identieke rechtsgronden voor beheerovereenkomsten op decretaal niveau: in het Natuurdecreet (art. 45-46) en in het decreet Landinrichting (art. 2.1.6-2.1.8).

Beide rechtsgronden maken de aanbevelingen omtrent uitbreiding van de doelgroep en optimalisatie van looptijden mogelijk, maar verschillen op twee punten. Ten eerste, ligt in het Natuurdecreet de inhoudelijke focus op "het belang van natuurbehoud", terwijl in het decreet landinrichting geen specifieke doelen worden nagestreefd. Dit maakt dat binnen dit nieuwe kader ook beheerovereenkomsten recreatie en onroerend erfgoed mogelijk worden. Ten tweede, wordt momenteel het spoor van Europese cofinanciering benut in kader van het Besluit Beheerovereenkomsten, terwijl er voor het decreet landinrichting nog geen bepalingen omtrent andere financieringsbronnen dan landinrichting vastgesteld zijn. Wel stellen de Raden vast dat de rechtsgrond binnen landinrichting het aanwenden van Europese cofinanciering niet uitsluit.

- [45] De Raden stellen daarnaast vast dat er inconsequenties in de ontwerp tekst aanwezig zijn: hoewel in art. 2.1.6 wordt aangegeven dat beheerovereenkomsten enkel via spoor 1 en 2 kunnen worden ingezet, is er een derde spoor (beheersvisies) uitgewerkt specifiek voor beheerovereenkomsten en dienstenvergoedingen. De Raden vragen om hier duidelijkheid in te scheppen.

6.4 Landbouweffectenrapport

- [46] Het landbouweffectenrapport (LER) krijgt een decretale basis in dit decreet, art. 4.2.6.

- [47] **Aanbeveling.** De Raden vinden het positief dat het landbouweffectenrapport een decretale basis krijgt. De Raden zijn van mening dat het kader voor de inzetbaarheid van de landbouweffectrapportage niet duidelijk is. De Raden stellen ook dat er in het voortraject van grote plannen en projecten in eerste instantie gebruik gemaakt kan worden van een landbouwgevoeligheidsanalyse (desktopanalyse) of een landbouwimpactstudie, zoals ook aangehaald in de Memorie van Toelichting - art. 4.2.5. Deze studies zijn veel minder arbeidsintensief en kunnen dadelijk screenen of en in welke deelgebieden er nood is aan een uitgebreidere landbouweffectenrapportage.

6.5 Landcommissie

[48] In dit decreet wordt een rechtsgrond geschapen voor het instrument landcommissie. De bepalingen omtrent de landcommissies worden uitgewerkt in art. 2.2.1 tot en met 2.2.5. Samenvattend kan gesteld worden dat:

- De landcommissies voornamelijk een taakstelling hebben op “instrument-niveau” met betrekking tot de instrumenten herverkaveling uit kracht van wet (al dan niet met planologische ruil), vergoeding voor waardeverlies van gronden, de vrijwillige bedrijfsverplaatsing, -reconversie en –stopzetting, en de koopplicht (art. 2.2.1);
- Er per provincie een landcommissie wordt ingesteld en dat de voorzitter en vervangend voorzitter in deze vijf landcommissies telkens dezelfde personen zijn (art. 2.2.2);
- Een landcommissie is samengesteld uit een voorzitter (voorgedragen door de Vlaams minister bevoegd voor landinrichting en natuurbehoud), een secretaris (voorgedragen door de VLM), vier leden voorgedragen door de Vlaamse ministers bevoegd voor ruimtelijke ordening, financiën en begroting, landbouwbeleid en zeevisserij, en openbare werken, en de leden die benoemd zijn als deskundige op voordracht van de gewestelijke administratie op basis van het gronden-en pandenbeleid (art. 2.2.2).

[49] **Aanbeveling.** De raden bevelen aan om de landcommissie zo evenwichtig mogelijk samen te stellen want stellen vast dat de verschillende administraties die actief zijn in het landelijk gebied niet noodzakelijk in dezelfde mate betrokken zijn. De Raden merken tot slot op dat het verruimd toepassingsgebied van het decreet (met name voor spoor 2) een verdere verruiming van de samenstelling van de landcommissie noodzaakt, bijvoorbeeld voor vrijwillige bedrijfsverplaatsing³⁹.

³⁹ Wanneer een niet-landbouwbedrijf beroep wenst te doen op een vergoeding in kader van vrijwillige bedrijfsverplaatsing, zou de commissie kunnen aangevuld worden door iemand van het departement economie.

Algemene conclusie

Appreciatie dossier	Zie Hoofdstuk 4 – “algemene beoordeling”.
Status advies	Unaniem.
Onthoudingen	Geen.

Bijlage 1: Processtructuur

(bron: eigen verwerking op basis van ontwerpтекст)

	Spoor 1: landinrichting	Spoor 2: plannen, projecten en programma's	Spoor 3: beheersvisies
Toepassingsgebied	Open Ruimte	Ruimte	Niet bepaald
CONCEPTFASE			
Initiatiefnemers	Dep & Ag Vl. Overheid, lokale overheden en publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen	Dep & Ag Vl. Overheid, lokale overheden en publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen	Vlaamse Regering
Financiering	Vlaams Gewest en initiatiefnemers	Initiatiefnemer	Vlaams Gewest
Beslissing/instelling	Vlaamse Regering	Gemeentebestuur, provinciebestuur, Vlaamse Regering	Vlaamse Regering
Advies/evaluatie	Landinrichtingscommissie	Niet bepaald	Niet bepaald
PLANNINGSFASE			
Opmaak plannen	VLM	Gemeentebestuur, provinciebestuur, Vlaamse Regering	Administratieve Overheid, VLM, Vlaamse Regering
Inhoud plannen	<ul style="list-style-type: none"> o beschrijving doel o beschrijving wijze waarop het plan bijdraagt tot realiseren LI project en maatregelen o Financieringsplan o Afbakening gebied + aanduiding gebieden – instrumenten o Indien erfdienstbaarheid algemeen nut: motivering o Uitvoeringsprogramma o instrumentenafweging > optimale mix gericht op <u>doelmatig</u> inzetten van beschikbare middelen 	<ul style="list-style-type: none"> o beschrijving doel o beschrijving wijze waarop het plan bijdraagt tot realiseren LI project en maatregelen o Financieringsplan o Afbakening gebied + aanduiding gebieden – instrumenten o Indien erfdienstbaarheid algemeen nut: motivering o Uitvoeringsprogramma o instrumentenafweging > optimale mix gericht op <u>doelmatig</u> inzetten van beschikbare middelen o Landbouweffectrapport 	<ul style="list-style-type: none"> o omschrijving doelstellingen en maatregelen o te verwachten resultaten o omschrijving pakketten BO en DV
Begeleiding	Plan begeleidingscommissie	VLM	Niet bepaald
Beslissing/vaststelling	Vlaamse Regering	Vlaamse Regering of Gemeentebestuur, provinciebestuur na goedkeuring VLM	Vlaamse Regering
Financiering	Vlaamse Gewest via subsidies	Overheden	Vlaams gewest
Mogelijke instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> Inrichting* Inrichting (uit kracht van wet)* Erfdienstbaarheid van openbaar nut* Beheerovereenkomsten* Dienstenvergoedingen* Verwerving* Onteigening ten algemene nutte Recht van voorkoop Vrijwillige herverkaveling Herverkaveling uit kracht van wet Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil Vergoeding bij lokale grondenbank* Vrijwillige bedrijfsversplaatsing* Vrijwillige bedrijfsstopzetting* Vrijwillige bedrijfsreconversie* Koopplicht* 	<ul style="list-style-type: none"> Inrichting# Inrichting (uit kracht van wet)# Erfdienstbaarheid van openbaar nut# Beheerovereenkomsten Dienstenvergoedingen Verwerving Onteigening ten algemene nutte Recht van voorkoop# Vrijwillige herverkaveling Herverkaveling uit kracht van wet# Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil# Vergoeding bij lokale grondenbank# Vrijwillige bedrijfsversplaatsing# Vrijwillige bedrijfsstopzetting# Vrijwillige bedrijfsreconversie# Koopplicht 	<ul style="list-style-type: none"> Nvt Nvt Nvt Behoorovereenkomsten Dienstenvergoedingen Nvt Nvt Nvt Nvt Nvt Nvt Nvt Nvt Nvt Nvt Nvt Nvt
UITVOERFASE			
Mogelijke uitvoerders	<ul style="list-style-type: none"> VLM* Agentschappen en dept van Vlaamse Overheden prov, gem, publiekrechtelijke personen** privaatrechtelijke en natuurlijke personen*** 	<ul style="list-style-type: none"> VLM (controle) Agentschappen en dept van Vlaamse Overheden prov, gem, publiekrechtelijke personen privaatrechtelijke en natuurlijke personen 	<ul style="list-style-type: none"> VLM

* financiering door subsidies LI

** na instemming

*** na instemming mits overeenkomst

machtiging Vlaamse Regering noodzakelijk