

ADVIES
VAN 26 JUNI 2013
OVER HET ONTWERP VAN DECREET
BETREFFENDE DE LANDINRICHTING

INHOUD

I.	SITUERING.....	2
II.	ALGEMENE BEOORDELING	2
III.	ALGEMENE STRATEGISCHE BEMERKINGEN	3
III.1	RESPECTEER DE ROL VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRADEN	3
III.2	CREËER BETROKKENHEID BIJ DE NOODZAKELIJKE UITVOERINGSBESLUITEN	4
III.3	STEM AF MET ANDERE GEWESTELIJKE INITIATIEVEN.....	4
III.4	HEB OOG VOOR DE NOODZAKELIJKE HARMONISERING VAN HET INSTRUMENTARIUM	5
III.5	ONDERZOEK DE GEVOLGEN VAN HET VERRUIMD TOEPASSINGSGEBIED	6
III.6	VERDUIDELIJK DE BESCHIKBARE FINANCIËLE MIDDELEN.....	6
III.7	STEM AF MET HET RUIMTELIJK INSTRUMENTARIUM	7
IV.	STRATEGISCHE BEMERKINGEN BIJ HET ONTWERP VAN DECREET.....	8
IV.1	KOPPEL KWALITEITSGARANTIES AAN SPOOR 2.....	8
IV.2	ZORG VOOR EEN OPTIMALE MIX AAN INSTRUMENTEN	8
IV.3	INRICHTINGSINSTRUMENTEN	9
IV.4	HERVERKAVELING UIT KRACHT VAN WET MET PLANOLOGISCHE RUIL	10
IV.5	FINANCIËLE INSTRUMENTEN.....	10
IV.6	ONTEIGENING, KOOPPLICHT EN RECHT VAN VOORKOOP	11
	BIJLAGE: OVERZICHT VAN DE INSTRUMENTEN	13

I. SITUERING

1. SARO ontving op 27 mei 2013 een adviesvraag van Vlaams minister Joke Schauvliege over het ontwerp van decreet betreffende de landinrichting. Het advies wordt verwacht tegen uiterlijk 27 juni 2013. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van 26 juni 2013, komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn.
2. Voorliggend decreet creëert het kader voor een breed inzetbare set aan instrumenten voor uitvoering van projecten in de ruimte. De ‘instrumentenkoffer’ bevat 17 instrumenten op het gebied van inrichting, beheer, verwerving en grondmobiliteit. Een aantal van deze instrumenten zijn nieuw (zie bijlage 1 voor een overzicht van de instrumenten).
De instrumenten kunnen via drie sporen worden ingezet: het spoor 1 van de landinrichting, het spoor 2 ter uitvoering van plannen, projecten en programma’s van de overheid (PPP-spoor) en het spoor 3 via een beheersvisie. Dit betekent een gevoelige verbreding van het toepassingsgebied van de betreffende instrumenten. Momenteel kunnen de diverse instrumenten immers enkel ingezet worden via het (relatief complexe) proces van landinrichting of - bij gebrek aan een decretaal kader - na beslissing door de Vlaamse Regering op projectniveau (vb. SIGMA).
3. Voorliggend advies van de SARO is een strategisch advies; dit betekent dat SARO focust op de strategische hoofdlijnen en niet ingaat op detailniveau. Na een algemene beoordeling (deel II) formuleert de raad enkele strategische aanbevelingen (deel III) om vervolgens concreet in te gaan op voorliggend ontwerp van decreet (deel IV).

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. SARO vindt het positief dat met voorliggend landinrichtingsdecreet invulling wordt gegeven aan een uitvoeringsgericht instrumentarium voor de realisatie van beleidsdoelstellingen. Het is positief dat er nieuwe mogelijkheden ontstaan om de inrichting van gebieden en de uitvoering van projecten te faciliteren. Positief is ook dat een aantal bestaande flankerende maatregelen een decretaale basis krijgt.

Vandaag kunnen eigenaars/gebruikers die in meerdere projecten worden ‘getroffen’ in de praktijk door de mazen van het net vallen omdat ze in elk van de afzonderlijke projecten niet zwaar getroffen worden, maar de gecombineerde impact op bedrijfsniveau wel heel zwaar is. De

raad vindt het positief dat het ontwerp van decreet hieraan tracht te verhelpen door te stellen dat de landcommissie - bij de afweging of een bedrijf recht heeft op een vergoeding voor bedrijfsverplaatsing, bedrijfsstopzetting of bedrijfsreconversie - rekening moet houden met de cumulatieve effecten van landinrichtingsprojecten of van projecten, plannen en programma's.

Niettemin heeft de raad nog tal van strategische bemerkingen bij het tot stand komen van voorliggend decreet. In deel III van dit advies wijst de raad onder meer op de noodzaak om:

- de rol van de strategische adviesraden voluit te respecteren (zie verder deel III.1),
- de strategische adviesraden te betrekken bij de verdere uitwerking van de talrijke uitvoeringsbesluiten die nodig zijn (zie verder deel III.2),
- verder af te stemmen met andere gewestelijke initiatieven zoals het ontwerp decreet complexe projecten (zie verder deel III.3),
- oog te hebben voor een grondige probleemanalyse en visie over de noodzakelijke harmonisering van het instrumentarium (zie verder deel III.4),
- de gevolgen van het verruimde toepassingsgebied van voorliggend decreet verder te onderzoeken (zie verder deel III.5),
- duidelijkheid te creëren over het financieel kader (zie deel III.6),
- en verder af te stemmen met het ruimtelijk instrumentarium (zie deel III.7).

In deel IV van dit advies formuleert de raad zijn bemerkingen bij de verschillende instrumenten die opgenomen worden in het ontwerp van decreet. De raad dringt er op aan om duidelijke kwaliteitsgaranties te koppelen aan spoor 2 'PPP' (zie deel IV.1), om garanties in te bouwen voor het nodige afstemmingskader voor een optimale mix aan instrumenten (zie deel IV.2) alsook een afwegingskader dat bepaalt wanneer een ingreep of inspanning kan/moet leiden tot een vergoeding of ander instrument (zie deel IV.5).

III. ALGEMENE STRATEGISCHE BEMERKINGEN

III.1 RESPECTEER DE ROL VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRADEN

5. De raad stelt een negatieve ontwikkeling vast bij de totstandkoming van decreten. Recent werden een aantal belangrijke decreten in eerste lezing door de Vlaamse Regering goedgekeurd, terwijl nog diverse essentiële onderzoeksvragen moeten beantwoord worden of nog een aantal belangrijke evaluaties moeten worden doorgevoerd van de regelgeving die men beoogt te hervormen.¹ Deze elementen worden aldus uitgesteld naar een later tijdstip van het wetgevingsproces.

Uiteraard is dit niet bevorderlijk voor een duurzame en robuuste regelgeving. Bovendien worden de strategische adviesraden om advies gevraagd na een eerste principiële goedkeuring van de decreten. Op zich vindt SARO het positief om in een vroege fase betrokken te worden, maar in deze situatie betekent dit dat een aantal belangrijke strategische beleidskeuzes, die pas na de eerste lezing worden genomen door de Vlaamse Regering, worden onttrokken aan de noodzakelijke advisering door de strategische adviesraden. Los van eventuele juridische consequenties, ondermijnt dergelijke wetgevingstechniek de totstandkoming van duurzame wetgeving.

6. Voorgaande bemerking geldt ook voor voorliggend ontwerp van decreet. De noodzakelijke harmonisering van het instrumentarium wordt vooruitgeschoven en zal pas later worden uitgewerkt (zie verder deel III.4). Ook het groot aantal uitvoeringsbesluiten, die nodig zijn om het decreet te implementeren, wijzen in die richting (zie verder deel III.2).

¹ Zie onder meer: SARO 2013|14. Advies van 5 juni 2013 over het ontwerp decreet betreffende de omgevingsvergunning; SARO 2013|15. Advies van 5 juni 2013 over het ontwerp decreet Vlaamse Bestuursrechtscolleges; SARO 2013|18. Advies van 26 juni over het ontwerp decreet complexe projecten.

III.2 CREËER BETROKKENHEID BIJ DE NOODZAKELIJKE UITVOERINGSBESLUITEN

7. Het voorliggend ontwerp van decreet is een kaderdecreet.² Nog heel wat essentiële elementen van het decreet moeten verder ingevuld worden met uitvoeringsbesluiten. SARO merkt op dat deze werkwijze er toe leidt dat de uitvoerbaarheid van delen van het ontwerp van decreet uitgesteld wordt nl. tot het uitvoeringsbesluit de regeling vastlegt (zie ook deel III.1).
8. De raad vraagt om betrokken te worden bij de verdere invulling van de uitvoeringsbesluiten. Zeker voor wat betreft de uitvoeringsbesluiten van strategische aard, vraagt de raad dat deze voor advies worden voorgelegd aan SARO.³ Zonder volledigheid na te streven geeft de raad hierna enkele bepalingen aan van het ontwerp van decreet die nog verder ingevuld moeten worden met een uitvoeringsbesluit:
 - a. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast voor de voorwaarden voor het sluiten van een beheersovereenkomst, de maatregelen en de vergoeding, de financiering, de controle, de organisatie en de procedure (artikel 2.1.8).
 - b. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast voor de totstandkoming van de aanduiding van zones waar het recht van voorkoop geldt (artikel 2.1.13).
 - c. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor de advisering, de voorbereiding, de coördinatie, de instelling, de stopzetting, de gebiedsafbakening en het tijdsplan van de landinrichtingsprojecten (artikel 3.1.2).
 - d. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast voor de samenstelling, de werking, de taken en de adviesbevoegdheid van de programmacommissie (artikel 3.2.1).
 - e. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast voor de procedure voor de opmaak en de vaststelling van de landinrichtingsplannen (artikel 3.3.1).
 - f. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast voor de procedure voor het indienen en vaststellen van uitvoeringsinitiatieven (artikel 3.4.2).
 - g. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast voor de betaling van werkingsmiddelen aan het agentschap voor wat haar taken ingevolge de uitvoering van dit decreet betreft (artikel 1.2.1).
 - h. De Vlaamse Regering kan nadere regels vastleggen voor de wijze waarop het waardeverlies wordt bepaald, voor de begunstigden van de vergoeding en voor de wijze van betaling van de vergoeding (artikel 2.1.5).

III.3 STEM AF MET ANDERE GEWESTELIJKE INITIATIEVEN

9. De raad merkt op dat er naast het voorliggend decreet nog heel wat andere gewestelijke initiatieven lopende zijn die een impact kunnen hebben (o.a. ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, ontwerp van decreet complexe projecten, de cel Vlaamse en Strategische Investeringsprojecten, de bijkomende taak voor de gouverneur bij complexe stedenbouwkundige aanvragen, de digitale milieu- en stedenbouwkundige aanvragen, het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, de hervorming van de Vlaamse bestuursrechtscollages, de socio-economische vergunningen). Er is momenteel onvoldoende duidelijkheid over hoe deze initiatieven zich tot elkaar verhouden. De raad benadrukt dat het aangewezen is om deze verschillende initiatieven in kaart te brengen en de gepaste maatregelen te nemen.
10. De raad legt specifiek de nadruk op de noodzakelijke afstemming met het ontwerp van decreet complexe projecten. De Vlaamse Regering keurde op 24 mei 2013 het voorontwerp decreet

² Enige uitzondering betreft de bepalingen inzake herverkaveling (vrijwillig en bij kracht van wet) die reeds zeer uitvoerig zijn uitgewerkt in het decreet nl. artikel 2.1.15 t.e.m. artikel 2.1.66.

³ De raad verwijst naar het kaderdecreet van 18 juli 2003 over de strategische adviesraden dat voorziet dat besluiten met strategisch karakter voor advies worden voorgelegd aan de strategische adviesraad.

complexe projecten principieel goed. SARO bracht hierover advies uit op 26 juni 2013.⁴ Bij de principiële goedkeuring van voorliggend decreet op 24 mei 2013 besliste de Vlaamse Regering om *'uiterlijk op de tweede principiële goedkeuring van voornoemd voorontwerp van decreet antwoorden te formuleren op de onderzoeksvragen vermeld in punt 1h van voornoemde nota.'* Het betreft een aantal onderzoeksvragen waarvan het antwoord essentieel is voor de effectieve uitvoering van het decreet. De Vlaamse Regering wees onder meer op de verhouding van het ontwerp van decreet complexe projecten met het ontwerp van decreet betreffende de landinrichting.

III.4 HEB OOG VOOR DE NOODZAKELIJKE HARMONISERING VAN HET INSTRUMENTARIUM

11. De raad benadrukt dat er nood is aan een volwaardig debat over de afstemming tussen de verschillende instrumenten, die ingezet kunnen worden voor de uitvoering van beleidsdoelstellingen voor de open ruimte. Dat er nood is aan een dergelijk debat wordt algemeen aanvaard.⁵ Ook de beleidsnota 2009-2014 van de minister gaat hier van uit en stelt (pag. 35): *'Door een verdere uitwerking van de evaluatie van de instrumentenmix komen we tot een efficiëntere inzet van middelen in het natuur- en bosbeleid. In de vorige legislatuur werd gestart met de evaluatie van de instrumenten die in het natuur- en bosbeleid ingezet worden. Deze evaluatie wordt verder afgewerkt en waar nodig worden de instrumenten bijgestuurd om tot een effectief, efficiënt en billijk pakket te komen. In het kader van de werkzaamheden zal aandacht worden besteed aan de subsidiariteit, samenwerking met partners en overleg met doelgroepen. Een plan van aanpak moet onder meer bijdragen tot een efficiëntere en effectievere inzet van het juridisch instrumentarium en tot afstemming zo niet integratie van de verschillende procedures en instrumenten van toepassing voor natuur, bos en groen.'*
12. De raad merkt op dat de aangekondigde evaluatie van de instrumenten momenteel ontbreekt. Het decreet creëert het decretale kader voor 17 instrumenten (bestaande, aangepaste, nieuwe), maar vertrekt hierbij niet vanuit een adequate probleemanalyse en visievorming. Er wordt geopteerd om een instrumentenkoffer te ontwikkelen complementair aan het bestaande instrumentarium. Nergens in de toelichting bij voorliggend ontwerp van decreet wordt echter verduidelijkt hoe de 17 instrumenten zich verhouden (en zijn afgestemd) ten opzichte van de bestaande instrumenten. Dit staat haaks op de nood aan vereenvoudiging en harmonisering.
13. Terwijl deze evaluatie reeds lang werd aangekondigd en de noodzaak ervan door niemand wordt weerlegd, moet de raad nu vaststellen dat de Vlaamse Regering bij de goedkeuring van voorliggend ontwerp van decreet besliste om een voorstel uit te werken tot harmonisering van de compenserende vergoedingen. De kar wordt aldus voor het paard gespannen. In plaats van op basis van een grondige probleemanalyse een voorstel tot harmonisering van het instrumentarium uit te werken, wordt nu zonder grondige probleemanalyse en zonder een visie inzake harmonisering, een nieuw decreet goedgekeurd dat de decretale basis vormt voor een indrukwekkende reeks instrumenten. Grondig onderzoek had moeten aantonen in hoeverre een nieuwe decretale basis nodig is of een aanpassing van het bestaande instrumentarium zou volstaan.
14. Voorgaande betekent dat het voorliggend decreet in de toekomst nog verder geoptimaliseerd moet worden. Via de - in het decreet - voorziene vijfjaarlijkse evaluatie zal de komende jaren maximaal ingezet moeten worden op een verdere harmonisatie van het instrumentarium voor inrichting van de open ruimte. Met voorliggend decreet werd geopteerd voor optie 3 van de RIA met name de optimalisatie van het instrumentarium via een nieuw wetgevend initiatief met behoud van reeds bestaand uitvoeringsinstrumentarium. Vanuit de vraag naar verdere vereenvoudiging zal in de toekomst onderzocht moeten worden in hoeverre het bestaand

⁴ SARO 2013|18. Advies van 26 juni 2013 over het ontwerp decreet complexe projecten.

⁵ Zie o.a. MINA-raad 2012|77. Advies van 25 oktober 2012 over de instrumenten van natuur- en bosbeleid i.f.v. de instandhoudingsdoelstellingen.

uitvoeringsinstrumentarium verder geïntegreerd kan worden in voorliggend ontwerp van decreet.

III.5 ONDERZOEK DE GEVOLGEN VAN HET VERRUIMD TOEPASSINGSGBIED

15. Het ontwerp van decreet heeft tot doel de afstemming en de toepassing op een geïntegreerde wijze van instrumenten en de uitvoering van maatregelen die gericht zijn op het behoud, het herstel en de ontwikkeling van functies en kwaliteiten van de ruimte (artikel 1.1.3). Dit betekent een sterke verruiming van het huidige toepassingsgebied van landinrichting aangezien dit instrument nu enkel kan ingezet worden in enkele specifieke bestemmingsgebieden in het landelijk gebied.⁶

Anderzijds merkt de raad op dat in de nota aan de Vlaamse Regering vooral sprake is van instrumenten voor de open ruimte. Verder leest de raad in voorliggend decreet dat een landinrichtingsproject gericht is op de functies en kwaliteiten van de open ruimte (artikel 3.1.1). Het decreet doet vermoeden dat spoor 1 dus enkel gericht is op de open ruimte. Voor spoor 2 is in het decreet sprake van *'functies en kwaliteiten van de ruimte'* (artikel 4.1.1). Ook spoor 3 kan toegepast worden in heel Vlaanderen (artikel 5.1.1).

16. De raad erkent de noodzaak om het toepassingsgebied ruim op te vatten (o.a. inzake de signaalgebieden, perifere stedelijke gebieden, kernen buitengebied, infrastructuurprojecten) maar betreurt dat de gevolgen van de verruiming van het toepassingsgebied onvoldoende in kaart werden gebracht en onderzocht werden. De raad wijst immers op de belangrijke gevolgen van een mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied naar heel Vlaanderen. Dergelijke uitbreiding betekent immers dat ook de probleemanalyse en de gevraagde visievorming inzake uitvoeringsgericht instrumentarium moet uitgebreid worden (cf. deel III.3). Ook de eventuele toename van de financiële behoeften moet in kaart worden gebracht. En tenslotte wijst de raad ook op de gevolgen voor de administratie. De VLM zou met voorliggende uitbreiding immers evolueren van een agentschap voor de inrichting van de open ruimte tot een agentschap voor de inrichting van de ruimte. Noch het ontwerp van decreet noch de memorie van toelichting geven hieromtrent verdere duiding.

III.6 VERDUIDELIJK DE BESCHIKBARE FINANCIËLE MIDDELEN

17. De Vlaamse Regering gaf op 24 mei 2013 haar principiële goedkeuring aan voorliggend ontwerp van decreet mits *'voldaan wordt aan de voorwaarden, geformuleerd in het akkoord van 23 mei van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting'*. De raad werd niet op de hoogte gesteld van de voorwaarden van dit akkoord.
18. De raad verwijst verder naar het advies van Inspectie van Financiën, verleend op 11 januari 2013. De Inspectie van Financiën (IF) is van oordeel dat het voorontwerp van decreet belangrijke budgettaire verwachtingen creëert. Daar tegenover staan gelimiteerde budgetten en een toekomstige beleidsruimte die reeds grotendeels ingenomen is.

De raad kan deze bezorgdheid mee ondersteunen. Enerzijds wordt met het voorliggend decreet een indrukwekkende reeks van instrumenten ingevoerd. Anderzijds stelt de nota van de Vlaamse Regering uitdrukkelijk dat het decreet geen meervraag creëert (voor het budget van landinrichting). Uit de meerjarenplanning blijkt verder dat de beschikbare budgetten voor landinrichting⁷ tot 2015 reeds volledig zullen worden aangewend voor de bestaande landinrichtingsprojecten.

⁶ Decreet houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij. Artikel 12: *'Landinrichting is uitsluitend van toepassing op de landelijke gebieden en de recreatiegebieden, evenals op de woongebieden met een landelijk karakter en de ontginningsgebieden, en de met een van deze gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden, aangewezen op de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening.'*

⁷ Voor 2012 bedroeg het budget voor landinrichting 4,771 miljoen euro.

De raad merkt ook op dat de eventuele financiële gevolgen die gekoppeld zijn aan het verruimd toepassingsgebied in kaart moeten worden gebracht. En tenslotte stelt de raad vast dat nergens wordt ingegaan op de impact van voorliggend decreet op de financiering van het agentschap (de VLM). Artikel 1.2.1 stelt dat de Vlaamse Regering nadere regels zal vaststellen voor de betaling van werkingsmiddelen aan het agentschap voor wat betreft haar taken ingevolge de uitvoering van het decreet. De raad vraagt dat ook hierover duidelijkheid wordt gecreëerd.

III.7 STEM AF MET HET RUIMTELIJK INSTRUMENTARIUM

19. De huidige wetgeving inzake landinrichting bepaalt dat landinrichting kan worden ingezet voor de coördinatie en de projectgewijze integrale inrichting van gebieden in uitvoering van de ruimtelijke ordening.⁸ Ook in de memorie van toelichting van voorliggend decreet wordt gesteld dat landinrichting uitvoering kan geven aan de doelstellingen van het RSV of andere ruimtelijke beleidsplannen.⁹ De raad wijst hier op de noodzakelijke afstemming van voorliggend decreet met de instrumenten die beschikbaar zijn vanuit het ruimtelijk beleid.¹⁰

Naar aanleiding van het groenboek BRV en met het oog op de transitie naar een witboek, is immers een specifieke werkgroep opgericht voor het hertekenen van het ruimtelijk instrumentarium. De raad vraagt om afstemming. Met voorliggend decreet wordt het uitvoeringsgericht ruimtelijk instrumentarium nog verder versnipperd. Dit staat haaks op de noodzakelijke vereenvoudiging.

20. De raad verwijst naar de kortetermijnacties die in het kader van de opmaak van het Beleidsplan Ruimte werden opgestart. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering moeten deze acties een signaalfunctie hebben voor de beoogde vernieuwing van het ruimtelijk beleid. Volgende vier kortetermijnacties worden vastgelegd: (a) het vrijwaren van woonuitbreidingsgebieden die ruimtelijk niet geschikt zijn voor woningbouw, (b) het nemen van maatregelen voor gebieden met hoog overstromingsgevaar of essentiële infiltratiefunctie, (c) het opstarten van een gebiedsgericht proces voor energielandschappen en (d) het vrijwaren van strategische aaneengesloten landbouwgebieden voor de professionele landbouw.

De raad stelt nu vast dat in de nota aan de Vlaamse Regering bij voorliggend decreet specifiek verwezen wordt naar de aanpak van de signaalgebieden en naar de conceptnota die de Vlaamse Regering hieromtrent op 29 maart 2013 goedgekeurde. De nota aan de Vlaamse Regering stelt dat voor de aanpak van de signaalgebieden het voorontwerp van decreet voorziet in 2 nieuwe instrumenten die vermeld staan in de conceptnota (nl. herverkaveling uit kracht van wet gecombineerd met planologische ruil en erfdiensbaarheden tot openbaar nut). De raad benadrukt dat de diverse kortetermijnacties momenteel worden 'onderzocht en uitgewerkt'. Dan pas zal duidelijkheid ontstaan over de beoogde visie en de gewenste uitvoering van de kortetermijnacties (o.a. timing, modaliteiten). Voorliggend ontwerp van decreet loopt dus niet enkel voor op de invulling van het gewenste ruimtelijke instrumentarium (een debat dat werd gekoppeld aan het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, zie par. 19) maar ook op de verdere invulling van de kortetermijnacties.

⁸ VLM-decreet: artikel 11.

⁹ Memorie van toelichting: pag. 12-13. D

¹⁰ De memorie van toelichting (pag. 2) stelt: *'de in dit decreet opgenomen instrumenten kunnen worden ingezet voor een brede waaier aan doelstellingen. Ieder relevant beleidsveld kan een beroep doen op deze koffer om zijn of haar instrumentenset te vervolmaken. De instrumentenkoffer vult in feite de gaten op die er heden ten dage zijn in de verschillende wetgevingen van de desbetreffende beleidsvelden.'*

IV. STRATEGISCHE BEMERKINGEN BIJ HET ONTWERP VAN DECREET

IV.1 KOPPEL KWALITEITSGARANTIES AAN SPOOR 2

21. De raad ondersteunt de principes van spoor 1; gericht op landinrichting in het landelijk gebied. De raad vraagt om duidelijke kwaliteitsgaranties aan spoor 2 'PPP' te koppelen:
- a. Zorg voor een geïntegreerde aanpak. De raad vraagt om naar analogie met spoor 1 'landinrichting' ook voor spoor 2 'PPP' de geïntegreerde aanpak te verankeren in het ontwerp van decreet (cf. artikel 3.1.1 tweede lid).
 - b. Bouw inspraak en overleg in. Het ontwerp van decreet voorziet voor spoor 2 'PPP' - in tegenstelling tot spoor 1 'landinrichting' - niet in een openbaar onderzoek en ook niet in overleg; terwijl met voorliggend decreet via dit spoor toch zeer belangrijke instrumenten kunnen ingezet worden. De raad vraagt om - voor plannen, projecten of programma's waar in het totstandkomingsproces nog geen inspraak is voorzien - overleg en inspraak voor spoor 2 'PPP' te verankeren in voorliggend ontwerp van decreet; met aandacht voor een kwaliteitsvolle inspraak.
 - c. Verduidelijk de rol van de VLM. Voor de realisatie van een plan, project of programma voorziet het ontwerp van decreet in de opmaak van een inrichtingsnota. Het decreet bepaalt dat deze inrichtingsnota kan opgemaakt worden door de Vlaamse Regering, het provinciebestuur of het gemeentebestuur; in overleg met het agentschap (artikel 4.2.1). De raad benadrukt dat het overleg met de VLM hierbij essentieel is omwille van de specifieke rol van de inrichtingsnota (o.a. nood aan een afweging van de verschillende instrumenten cf. deel IV.2) en omwille van de vraag naar een uniforme aanpak over de verschillende provincies en gemeenten heen; zonder evenwel gebiedsgericht maatwerk te verhinderen en zonder te vervallen in een rechter-partij situatie.
22. Het ontwerp van decreet geeft een centrale taak aan de landcommissie voor de invulling van volgende vijf instrumenten: de herverkaveling uit kracht van wet, de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil, de vergoeding voor waardeverlies van gronden, de vrijwillige bedrijfsverplaatsing, stopzetting of reconversie en de koopplicht. Artikel 2.2.2 regelt de samenstelling van de landcommissie. De raad vraagt een evenwichtige samenstelling van de landcommissie en stelt bijvoorbeeld vast dat volgens artikel 2.2.2,§1 de verschillende administraties die actief zijn in het landelijk gebied niet noodzakelijk in dezelfde mate betrokken zijn. Ook het verruimd toepassingsgebied van voorliggend decreet noodzaakt een verdere verruiming van de samenstelling van de landcommissie.

IV.2 ZORG VOOR EEN OPTIMALE MIX AAN INSTRUMENTEN

23. In functie van het ontwikkelen van een optimale instrumentenmix is een afweging van alle inzetbare instrumenten noodzakelijk. De afweging moet antwoord bieden op de vraag wanneer welke instrumenten ingezet zullen worden. Het ontwerp van decreet erkent de nood aan een dergelijk afwegingskader en bepaalt dat indien de instrumenten van het decreet gecombineerd worden met andere instrumenten inzake inrichting, beheer en verwerving, een optimale mix moet worden nagestreefd met het oog op het zo doelmatig, billijk en efficiënt mogelijk inzetten van de beschikbare middelen (artikel 1.1.4,§1). De raad merkt op dat een strikte interpretatie van dit artikel laat uitschijnen dat dit enkel hoeft in geval van een gecombineerde toepassing van instrumenten uit dit decreet, met andere instrumenten (in andere regelgeving). De memorie van toelichting bekijkt dit ruimer en gaat uit van een optimale mix van alle instrumenten. De raad vraagt om dit in het decreet als dusdanig verder te verduidelijken.

24. Artikel 1.1.4, §1 bepaalt een algemeen afwegingskader in functie van een doelmatige, billijke en efficiënte inzet van de beschikbare middelen. Dit zijn evenwel zeer algemene doelstellingen. Voor het spoor 1 'landinrichting' gebeurt de afweging door de VLM in het kader van de opmaak van het landinrichtingsplan (artikel 3.3.1 2°).¹¹ De raad dringt er op aan dat dit verder vertaald wordt naar concrete criteria, onder meer de snelheid waarmee de initiatiefnemer het doel wenst te realiseren (timing). Met het oog op uniformiteit en gelijkheid, zonder evenwel maatwerk uit te sluiten, moet ook vermeden worden dat identieke doelstellingen en in identieke omstandigheden, afhankelijk van de initiatiefnemer, leiden tot de inzet van een ander instrument met een verschillende vergoeding.

Voor het spoor 2 'PPP' zal de afweging gebeuren door de bevoegde overheid (in overleg met de VLM) in het kader van de opmaak van de inrichtingsnota (artikel 4.2.2.2°). Hierdoor krijgt de initiatiefnemer een cruciale rol in het vastleggen van de instrumenten.

Voor het spoor 3 'beheersvisie' stelt de raad vast dat geen afweging voorzien is. Dit is een belangrijke tekortkoming.

25. Het ontwerp van decreet legt een decretale basis voor het landbouweffectenrapport (artikel 4.2.6). De raad kan dit ondersteunen en stelt dat in het voortraject van grote plannen en projecten in eerste instantie gebruik kan worden gemaakt van een landbouwgevoeligheidsanalyse (desktopanalyse). Deze landbouwgevoeligheidsanalyse is veel minder arbeidsintensief en kan dadelijk screenen 'of' en in welke deelgebieden er nood is aan een uitgebreidere landbouweffectrapportage. De raad benadrukt dat (zoals ook voorzien in artikel 4.2.5) bij de onderbouwing van inrichtingsnota's alle verschillende functies, kenmerken en gebruiken van het gebied mee onderzocht moeten worden.

IV.3 INRICHTINGSINSTRUMENTEN

26. Voorliggend decreet voorziet in twee inrichtingsinstrumenten. Hierna gaat de raad specifiek in op het uitvoeren van inrichtingswerken en het vestigen van erfdienstbaarheden van openbaar nut. Maar allereerst wijst de raad op de noodzakelijke rechtsbescherming tegen vastgestelde inrichtingsnota's.
27. Landinrichtingsplannen en inrichtingsnota's kunnen belangrijke rechtsgevolgen hebben voor de burger. Artikel 3.3.5 bepaalt dat niemand de uitvoering van werken mag hinderen die nodig zijn voor de realisatie van een landinrichtingsplan. Met artikel 4.2.3 wordt deze regeling ook van toepassing op de uitvoering van projecten, plannen of projecten via de inrichtingsnota's. Het is aldus belangrijk dat deze kunnen worden aangevochten bij de Raad van State.

Een eenvoudig beroep tot schorsing- en/of nietigverklaring bij de Raad van State is weliswaar noodzakelijk, maar niet voldoende voor een behoorlijke rechtsbescherming. De raad dringt er dan ook op aan dat - voor deze plannen, projecten of programma's waar in het totstandkomingsproces nog geen inspraak is voorzien - de inrichtingsnota's aan een openbaar onderzoek worden onderworpen, waarbij de betrokken eigenaars vooraf individueel op de hoogte worden gebracht.¹² Ook een definitief vastgestelde inrichtingsnota moet minstens aan de betrokken eigenaars kenbaar gemaakt worden.

Ten slotte moet ook worden geregeld wat de verhouding is van een door de Raad van State geschorste of vernietigde inrichtingsnota met, in voorkomend geval, het betrokken ruimtelijk uitvoeringsplan, en omgekeerd. Het kan in de praktijk voorkomen dat de burger akkoord gaat met de bepalingen van een RUP, maar niet met de inrichtingsnota en dus enkel de inrichtingsnota in rechte zal aanvechten.

¹¹ De raad vraagt om artikel 3.3.1 2° af te stemmen met artikel 1.1.3. en als volgt aan te passen: '*een instrumentenafweging met het oog op het bereiken van de optimale mix gericht op het doelmatig, billijk en efficiënt inzetten van de beschikbare middelen.*'

¹² Het ontwerp van decreet voorziet enkel in een openbaar onderzoek voor de landinrichtingsplannen (artikel 2.1.40 e.v.).

28. Artikel 2.1.1 voorziet in de uitvoering van inrichtingswerken om de doelstellingen van een landinrichtingsproject of project, plan of programma te realiseren. Het tweede lid voorziet in inrichtingswerken uit kracht van wet waarbij inrichtingswerken kunnen worden uitgevoerd zonder instemming van degene die persoonlijke of zakelijke rechten heeft op het terrein; deze inrichtingswerken moeten gedoogd worden. De raad wijst er op dat dit een zeer krachtig instrument is, dat sterk ingrijpt op de zakelijke rechten.

Artikel 2.1.3 voorziet in de mogelijkheid van erfdiensbaarheden tot openbaar nut te vestigen om de doelstellingen van een landinrichtingsproject of project, plan of programma te realiseren. De nadere regels over de werkwijze voor het vestigen van erfdiensbaarheden tot openbaar nut moeten nog door de Vlaamse Regering worden uitgewerkt. Ook hier wijst de raad er op dat dit een zeer krachtig instrument is, dat sterk ingrijpt op de zakelijke rechten.

De raad vraagt dan ook om bij het uitwerken van het voorziene uitvoeringsbesluit bij deze bepalingen (artikel 2.1.2 en artikel 2.1.3) er over te waken dat dit instrument zeer doordacht wordt ingezet. Bovendien verwijst de raad naar zijn eerder pleidooi om duidelijke kwaliteitsgaranties te koppelen aan spoor 'PPP'. Het ontwerp van decreet voorziet bijvoorbeeld nu via spoor 'PPP' in 'krachtige' instrumenten die ingrijpen op de zakelijke rechten zonder enige vorm van openbaar onderzoek (cf. deel IV.1 van dit advies).

IV.4 HERVERKAVELING UIT KRACHT VAN WET MET PLANOLOGISCHE RUIL

29. Het voorliggend decreet voorziet dat een herverkaveling uit kracht van wet kan gepaard gaan met een planologische ruil waarbij de gebiedsbestemmingen en de betrokken eigenaars en gebruikers gelijktijdig worden omgewisseld (artikel 2.1.61). Deze herverkaveling wordt geïntegreerd in de procedure voor opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. De raad vindt het positief dat voorzien wordt in het instrument van planologische ruil. De raad verwijst naar zijn eerdere vraag naar afstemming van het instrumentarium voor de signaalgebieden (zie ook III.7) en wijst tevens op de noodzakelijke afstemming met de methodiek zoals vastgelegd in de watertoets (cascaderegeling).

SARO wijst erop dat, indien het instrument van de planologische ruil wordt ingezet om de ontwikkelaars van niet bebouwbare bouwgrond in woonuitbreidingsgebied in natura te vergoeden met ontwikkelbare grond, dit tot een ernstige discriminatie kan leiden. In die omstandigheden worden de actoren die gespeculeerd hebben en slecht geïnvesteerd hebben immers beloond met ontwikkelbare grond, terwijl er in normale omstandigheden zelfs geen planschade wordt uitbetaald bij vaststelling van niet bebouwbare bouwgronden.

IV.5 FINANCIËLE INSTRUMENTEN

30. Voorliggend decreet voorziet het decretale kader voor verschillende financiële instrumenten. Hierna gaat de raad verder in op de vergoeding in het kader van een beheersovereenkomst, de dienstenvergoeding, de vergoeding voor waardeverlies van grond en de vergoeding voor vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsstopzetting en bedrijfsreconversie.

Allereerst wenst de raad evenwel te wijzen op het noodzakelijk debat dat moet gevoerd worden over de vraag 'wanneer een ingreep of inspanning kan en moet leiden tot een vergoeding of de inzet van een ander instrument'. Het ontwerp van decreet voorziet nu enkel dat alleen vergoed kan worden als een hogere kwaliteit voor milieu en natuur wordt bereikt dan de basiskwaliteit voor milieu en natuur (artikelen 2.1.4, 2.1.6 en 2.1.9). Het decreet voorziet evenwel niet in een mechanisme dat die grens bewaakt en dit in tegenstelling tot andere wetgevingen (vb. oeverzones waar erfdiensbaarheden rusten). Het is aldus zeer jammer dat het debat over de noodzakelijke harmonisering van de financiële vergoedingen niet gevoerd werd (zie deel III.4 van dit advies).

31. Het ontwerp van decreet voorziet in een algemene jaarlijkse dienstenvergoeding om het doel van een landinrichtingsproject of een project, plan of programma te realiseren (artikel 2.1.9).

32. Het ontwerp van decreet voorziet in een vergoeding voor het waardeverlies van gronden bij een landinrichtingsproject (artikel 2.1.4). Deze vergoeding bestaat nu reeds voor het spoor 'landinrichting' maar wordt met voorliggend decreet ook inzetbaar binnen het nieuwe spoor 'PPP'. Het decreet breidt de inzet van compensaties voor waardeverlies van gronden uit, maar biedt geen antwoord op de vraag naar harmonisering van de berekeningswijzen van de verschillende vergoedingen (o.a. kapitaalschade, gebruikerscompensatie).
33. Het ontwerp van decreet voorziet in een vergoeding voor vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsstopzetting of bedrijfsreconversie (artikel 2.1.69). De raad vraagt om in de regeling duidelijker 'grendels' in te bouwen. Het decreet voorziet nu dat elk bedrijf op deze vergoeding beroep kan doen. De raad vraagt om in het decreet minimaal in te schrijven dat het enkel kan gaan om 'vergunde, niet zonevreemde bedrijven'. Bovendien is het voor de raad ook onduidelijk via welke financiële middelen deze maatregel zal gefinancierd worden (zie ook III.6).

IV.6 ONTEIGENING, KOOPPLICHT EN RECHT VAN VOORKOOP

34. Het ontwerp van decreet voorziet dat de Vlaamse Regering het agentschap kan machtigen om onroerende goederen te verwerven door onteigening ten algemene nutte om het doel van een landinrichtingsproject te realiseren (artikel 2.1.12). Via artikel 4.1.1 kan het instrument van onteigening ook ingezet worden voor spoor 2 'PPP'. De raad vraagt om minstens in de Memorie van Toelichting te verduidelijken dat doelstellingen inzake behoud, herstel en de ontwikkeling van functies en kwaliteiten op zich geen onteigening ten algemene nutte verantwoorden. De Grondwet voorziet dat onteigening steeds ten algemene nutte moet zijn.

De nota aan de Vlaamse Regering wijst ook op de noodzaak om, wat onteigeningen betreft, een vergelijking op te maken met onze buurlanden, waarin zowel de procedure als de financiële compensatie aan bod moet komen. Die vergelijking werd wellicht nog niet opgemaakt. In elk geval werd ze niet aan SARO overgemaakt.¹³ Dit is een voorbeeld van hoe de Vlaamse Regering met voorliggend decreet vooruit loopt op het noodzakelijke debat over de harmonisering van de instrumenten (zie deel III.4 van dit advies).

De raad merkt tevens op dat de VCRO (artikel 2.4.3) bepaalt dat indien de eigenaars bereid zijn (en in staat zijn) om de doelstelling te realiseren, de onteigeningsnoodzaak kan wegvallen. In de memorie van toelichting bij voorliggend ontwerp van decreet wordt uitdrukkelijk verwezen naar de betrokkenheid van private partners.¹⁴ In die context verdient het aanbeveling om het zelfrealisatiebeginsel inzake onteigening duidelijk te regelen ten einde ernstige juridische discussies en geschillen te vermijden.

35. Het ontwerp van decreet voorziet dat de eigenaar van een onroerend goed de verwerving ervan kan eisen als hij kan aantonen dat er ernstig waardeverlies is of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt (artikel 2.1.75). Het decreet voorziet deze koopplicht zowel voor spoor 1 'landinrichting' als voor spoor 2 'PPP'. Opvallend echter is dat deze koopplicht enkel kan binnen een specifiek afgebakende zone. Voor de raad is het onduidelijk waarom deze beperking is ingevoerd. Dit kan tot misbruik leiden door de afbakening van die specifieke gebieden zo te concipiëren dat de ergste gevallen van waardevermindering buiten die afbakening worden gehouden. De raad vraagt om de koopplicht mogelijk te maken voor het gehele plan of project en dus niet te beperken tot specifieke zones. De raad wijst tevens op de noodzakelijke harmonisering van deze 'koopplicht' met de koopplicht zoals voorzien in andere sectorale wetgeving zoals in het natuurdecreet en de VCRO (zie ook deel III.4).
36. Het ontwerp van decreet voorziet in een recht van voorkoop zowel voor spoor 1 'landinrichting' als spoor 2 'PPP' (en dit zowel voor de drie bestuursniveaus). De raad benadrukt dat dit

¹³ Nota aan de Vlaamse Regering, pag.1

¹⁴ Memorie van toelichting: pag. 2.

onvoldoende is afgestemd met het recht van voorkoop dat voorzien wordt via andere regelgeving. Zo verwijst de raad onder meer naar het recht van voorkoop zoals geregeld via artikel 2.4.1 van de VCRO. In de VCRO wordt het recht van voorkoop duidelijk in de tijd beperkt. Ook dit is een voorbeeld van hoe de Vlaamse Regering vooruit loopt op het noodzakelijke debat over de harmonisering van de instrumenten (zie deel III.4 van dit advies).

De raad wijst er op dat het verlenen van een voorkooprecht een belangrijke ingreep is op het eigendomsrecht en dus aan strikte voorwaarden van algemeen belang moet voldoen. Gezien de uitbreiding van het toepassingsgebied van het voorkooprecht zullen er wijzigingen nodig zijn aan het decreet over de harmonisering van de voorkooprechten.¹⁵

¹⁵ Zie o.a. advies van de Minaraad inzake voorkooprechten voor SBZ. Advies Minaraad: Instrumenten van natuur- en bosbeleid in functie van instandhoudingsdoelstellingen, 25 oktober 2012, pag.25-26: *'De Minaraad pleit voor meer sensitiviteit in het gebruik dat gemaakt wordt van bestaande verwervingsinstrumenten ten aanzien van instandhoudingsdoelstellingen. De Minaraad beveelt in dat verband aan: ... 2. Dat er, wat betreft het voorkooprecht in uitvoering van het Natuurdecreet, op decretaal niveau een rechtsstreek verband zou gelegd worden met ligging in speciale beschermingszones – nu moet een perceel in een speciale beschermingszone al eerst tot VEN verklaard worden, of tot uitbreidingszone voor een natuurreservaat behoren, vooraleer er te dien aanzien een voorkooprecht geldt⁴⁴. 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.'*

BIJLAGE: OVERZICHT VAN DE INSTRUMENTEN

Instrumenten	Spoor 1: landinrichting	Spoor 2: PPP	Spoor 3: Beheersvisie
<u>Inrichting</u>	1. inrichtingswerken (art. 2.1.1)	1. inrichtingswerken (art. 2.1.1)	-
	2. inrichtingswerken uit kracht van wet (art. 2.1.1)	2. inrichtingswerken uit kracht van wet (art. 2.1.1)	
	3. vestigen van erfdienstbaarheden tot openbaar nut (art. 2.1.3)**	3. vestigen van erfdienstbaarheden tot openbaar nut (art. 2.1.3)**	-
	4. vergoeding voor waardeverlies van gronden (art. 2.1.4)	4. vergoeding voor waardeverlies van gronden (art. 2.1.4)	-
<u>Beheer</u>	5. beheersovereenkomsten (art. 2.1.6)	5. beheersovereenkomsten (art. 2.1.6)	5. beheersovereenkomsten (art. 5.1.1)
	6. dienstenvergoeding (art. 2.1.9)	6. dienstenvergoeding (art. 2.1.9)	6. dienstenvergoeding (art. 2.1.9 en 5.1.1)
<u>Verwerving en grondmobiliteit</u>	7. verwerving (art. 2.1.12)	7. verwerving (art. 2.1.12)	-
	8. recht van voorkoop (art. 2.1.13)	8. recht van voorkoop (art. 2.1.13)	-
	9. vrijwillige herverkaveling (art. 2.1.15)	9. vrijwillige herverkaveling (art. 2.1.15)	
	10. herverkaveling uit kracht van wet (art. 2.1.21)	10. herverkaveling uit kracht van wet (art. 2.1.21)	-
	11. herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil (art. 2.1.61) **	11. herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil (art. 2.1.61) **	-
	12. gebruiksrui (art. 2.1.53)	12. gebruiksrui (art. 2.1.53)	-
<u>Andere</u>	13. vergoedingen lokale grondenbanken (art. 2.1.57)*	13. vergoedingen lokale grondenbanken (art. 2.1.57)*	-
	14. vrijwillige bedrijfsverplaatsing, stopzetting en reconversie (art. 2.1.69)*	14. vrijwillige bedrijfsverplaatsing, stopzetting en reconversie (art. 2.1.69)*	-
	15. koopplicht (art. 2.1.75)	15. koopplicht (art. 2.1.75)	-
	16. subsidies (art. 3.4.1)	-	-
	17. projectoproep (at. 3.4.2)	-	-

(*) bestaande instrumenten krijgen een decretale basis

(**) nieuwe instrumenten