



ADVIES
VAN 25 JANUARI 2012 OVER
HET ONTWERPDECREET RUIMTELIJKE ECONOMIE

INHOUD

I.	INLEIDING	2
II.	ADVIES	3
	A. Visie en strategische doelstellingen	3
	B. Afstemming ruimtelijk beleid	4
	C. Instrumentarium	6
	D. Onteigening	7
	E. Actieplannen	11

I. INLEIDING

1. Op initiatief van Vlaams minister-president Kris Peeters, tevens minister van Economie, keurde de Vlaamse Regering op 16 december 2011 het voorontwerp van decreet ruimtelijke economie principieel goed. SARO ontving op 21 december 2011 hieromtrent een adviesvraag van minister-president Kris Peeters. De adviesvraag gaat uit van een adviestermijn van 30 werkdagen. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van 25 januari 2012 komt de Raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn.
2. De procesnota ruimtelijke economie, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 december 2010 legde de krijtlijnen vast voor voorliggend ontwerpdecreet. SARO bracht op vraag van de minister-president op 30 maart 2011 advies uit over deze procesnota.¹
3. De nota van de Vlaamse Regering bij het ontwerpdecreet gaat zowel in op het ontwerpdecreet als op de actieplannen (die geen decretale grondslag behoeven), op het partnerschap met het ruimtelijk beleid en op de uitvoeringsbesluiten. De Raad gaat in onderstaand advies op hoofdlijnen in op deze elementen.

¹ SARO 2011|04. Advies van 30 maart 2011 over de procesnota ruimtelijke economie. www.sarovlaanderen.be

II. ADVIES

A. Proces, visie en strategische doelstellingen

4. Strategische doelstellingen: aandacht voor duurzaamheid. Het ontwerpdecreet gaat uit van drie strategische doelstellingen. Artikel 3 stelt dat het ruimtelijk economisch beleid tot doel heeft: (1) het voorzien van voldoende geschikte bedrijfshuisvestingsmogelijkheden voor bedrijven in lijn met de economische ambities van Vlaanderen, (2) het ontwikkelingsproces van bedrijventerreinen en andere economische locaties voor bedrijfshuisvesting doelmatiger (dat wil zeggen sneller, efficiënter en effectiever) te maken en (3) zorgvuldig ruimtegebruik te bewerkstelligen, de duurzaamheid te verhogen en de levensduur van bedrijventerreinen en andere economische locaties voor bedrijfshuisvesting te verlengen.

De memorie van toelichting (pag. 11) stelt bij dit artikel verder dat *'... het artikel zelf niet de bedoeling heeft om rechtstreeks juridische gevolgen te creëren maar het interpretatiekader aangeeft voor de overige instrumenten opgenomen in dit decreet en voor de beleidsacties die uitgezet worden in het kader van het ruimtelijk economisch beleid.'*

De Raad stelt vast dat de derde doelstelling *'aandacht voor het realiseren van zorgvuldig ruimtegebruik en het verlengen van de levensduur van bedrijventerreinen'* onvoldoende doorwerkt doorheen het ontwerpdecreet. De Raad vraagt een volwaardige invulling van de beleidsmatig gewenste *'verduurzaming'* van bedrijventerreinen.² De Raad herhaalt zijn aanbeveling om dit zeer ruim te bekijken. Het gaat dan onder meer om intensief ruimtegebruik, stapelen van bedrijfsfuncties en collectief gebruik van bedrijfsfuncties.³ De Raad vraagt om ook bij het vastleggen van het gewenste instrumentarium prioriteit te leggen bij duurzaam beheer en inrichting van de economische ruimte.

In die zin betreurt de Raad dat het ontwerpdecreet zeer sterk focust op *'bedrijventerreinen'* en amper aandacht besteedt aan de economische ruimte binnen het stedelijk gebied. Dit terwijl zeven op de tien bedrijven gelegen is binnen het stedelijk gebied. Het Strategisch Plan Ruimtelijke Economie stelt: *'Bijna 80% van alle bedrijfsvestigingen zijn in het woongebied gevestigd. Deze vestigingen vertegenwoordigen 45% van de toegevoegde waarde en 61% van de werkgelegenheid'*. Ook vanuit een verdere evolutie naar een kenniseconomie vraagt de economische ruimte in het stedelijk gebied de nodige aandacht.

5. Proces. De Raad apprecieert de werkwijze om voorafgaandelijk aan dit decreet te werken met een procesnota. De betrokkenheid van de adviesraden en andere partners werd in een vroegtijdige fase georganiseerd. De Raad merkt echter op dat bij de uitwerking van het decreet een arbitraire keuze gemaakt is om bepaalde relevante partners op bilaterale wijze te betrekken. Omdat dit decreet een kader moet creëren voor de uitbouw van duurzame bedrijfslocaties, eventueel met oprichting van beheercomités, zijn bepaalde partners, met name de werknemersorganisaties onvoldoende betrokken geweest om de mogelijkheden en wenselijkheden af te toetsen bij de

² Artikel 2. 1° lid spreekt bijvoorbeeld van *'duurzame bedrijfsprocessen'*. Het is absoluut noodzakelijk om een eenduidige invulling van deze terminologie aan te geven. In welke context moet duurzaamheid nagestreefd worden?

³ Ter illustratie: Collectief gebruik van bedrijfsfuncties (gezamenlijke laad-, los- en overslagzones, gezamenlijke autowasplaatsen, gezamenlijke parkeerplaatsen, gezamenlijk afvaldepot, gezamenlijke vergaderzalen, flexibele kantoren, gemeenschappelijke waterzuiveringsinstallatie), stapelen van bedrijfsfuncties (meerlagig bouwen, bedrijfsverzamelgebouwen, ondergrondse opslag en parkeren), intensief ruimtegebruik (verkavelingspatroon zonder restruimte, schakelen en clusteren van gebouwen, beperken reserve in eigendom van de bedrijven) en intensief ruimtegebruik wat betreft tijdsdimensie (snel hergebruik van vrijgekomen panden of terreinen, flexibele gebouwen, ontwikkelen van brownfields, verdichten door herverkaveling). Vanuit de zorg voor zuinig en kwalitatief ruimtegebruik is er nood aan verdichting en het optimaal benutten van de derde dimensie (vertikaal).

direct betrokkenen (werknemers). Het duurzaam beheren/herontwikkelen van een bedrijventerrein behelst immers ook elementen van het sociaal overleg die volgens de wet binnen een onderneming moeten besproken worden in de daartoe bestemde organen. De Raad stelt eveneens vast dat het onduidelijk is op welke wijze de bilaterale contacten geleid hebben tot een betere besluitvorming en wijst erop dat transparante beleidsprocessen één van de cruciale elementen is om te komen tot een gedragen regelgeving.

6. Vlaams ambitieniveau. Artikel 3 van het ontwerpdecreet formuleert als eerste doelstelling dat het ruimtelijk economisch beleid tot doel heeft te voorzien in voldoende geschikte bedrijfshuisvestingsmogelijkheden voor bedrijven, in lijn met de economische ambities voor Vlaanderen. De formulering 'in lijn met economische ambities van Vlaanderen' is zeer vaag. In zijn advies over de conceptnota wees de Raad reeds op de diverse goedgekeurde beleidsdocumenten die een kader schetsen voor de economische ambities van Vlaanderen. De Raad wees onder meer op de Europa 2020 strategie die de nadruk legt op slimme groei (onderwijs, kennis en innovatie), duurzame groei (een groenere en meer concurrerende economie die efficiënt omgaat met grondstoffen) en inclusieve groei (veel werkgelegenheid en economische, sociale en territoriale cohesie). In het Vlaams regeerakkoord neemt de transitie naar een groene en duurzame economie een centrale plaats in. In een groene economie worden meer en meer materiaal- en energiekringlopen gesloten waardoor de milieudruk afneemt.

De Raad suggereert om bij deze eerste doelstelling uit te gaan van het voorzien in voldoende geschikte bedrijfshuisvestingsmogelijkheden met het oog op een duurzame en evenwichtige (ruimtelijke) spreiding van tewerkstelling en welvaart in Vlaanderen in het kader van gedeconcentreerde bundeling. Zo wordt ook verwezen naar het begrip 'Territoriale Cohesie' dat in het Europees Verdrag van Lissabon werd geïntroduceerd, als een essentiële schakel tussen het regionaal-economisch beleid en het ruimtelijk beleid.

B. Afstemming ruimtelijk beleid

7. Rol van het ruimtelijk beleid. In de toelichting bij het ontwerpdecreet stelt de Vlaamse Regering duidelijk dat de bestemming van bedrijventerreinen (inclusief de opbouw van de ijzeren voorraad) de verantwoordelijkheid blijft van het ruimtelijk beleid. Ook het Vlaams Regeerakkoord stelde expliciet dat *'de ruimtebalans noch de taakstelling van het RSV door dit decreet zal wijzigen. De bestemming van de bedrijventerreinen, inclusief de aanleg van de ijzeren voorraad, blijft een taak voor de ruimtelijke planning.'* De Raad ondersteunt deze visie en wijst op de belangrijke initiatieven die onder meer met de herziening van het RSV werden geleverd voor een actief ruimtelijk beleid voor bedrijven. De bestaande uitdagingen inzake het ruimtelijk economisch beleid krijgen momenteel ruim aandacht bij de opmaak van het nieuw beleidsplan ruimte. Hierbij zal aandacht moeten gaan naar het uitwerken van een volwaardige visie op ruimte om te ondernemen in Vlaanderen, de noodzakelijke doorvertaling van vernieuwende ruimtelijke principes en concepten en de volwaardige afstemming met de andere ruimtevrage doelgroepen.
8. Monitoring en activering. De Raad stelt vast dat het ontwerpdecreet nog beperkt ingaat op het ruimtelijk aspect. Titel 2 van het ontwerpdecreet is gericht op de ruimtebehoefte voor economische activiteiten en bevat drie korte artikels. Artikel 5 bepaalt dat de Vlaamse Regering een methodiek kan uittekenen om de ruimtebehoefte-ramingen voor economische activiteiten op te maken. Artikel 6 stelt verder dat de Vlaamse Regering typologieën van bedrijventerreinen en economische locaties kan bepalen en schaalniveaus kan definiëren waarop het concept ijzeren voorraad toegepast moet worden. Artikel 7 levert vervolgens de decretale basis voor het

definiëren van een doelgroepenbeleid.

Met het ontwerpdecreet wil de Vlaamse Regering aldus de ruimtebehoefte ramen voor de economische activiteiten. De Raad vindt het positief dat aandacht gaat naar monitoring. Via monitoring zullen de beleidsopgaven duidelijk worden op vlak van de nood aan nieuwe bedrijventerreinen, de ontwikkeling van knelpunten terreinen en onbenutte percelen, de sanering en herinrichting van brownfields en verouderde bedrijventerreinen en de te desaffacteren bedrijventerreinen.

SARO herhaalt (cf. voorgaande paragraaf) de rol van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening in het 'gelijktijdig en gelijkwaardig' afwegen van de verschillende ruimtevragen. Het aanbod aan bedrijventerreinen zal gerealiseerd moeten worden binnen het kader van het ruimtelijk beleid. Uitgaande van een volwaardig partnerschap is het positief dat hier input geleverd wordt vanuit de diverse sectoren. In die zin vindt de Raad het positief dat het beleidsdomein Economie aandacht heeft voor een volwaardige monitoring van de ruimtevrage en het ruimteaanbod.

9. Definitie bedrijventerrein. Het ontwerpdecreet geeft een zeer eigen invulling aan de definitie van 'bedrijventerrein'. Artikel 2, 4° definieert een bedrijventerrein als *'een zone, buiten een afgebakend zeehavengebied, die bestemd is voor de vestiging van industriële bedrijven, inclusief de bouwnijverheid en het transport, handel en commerciële en niet-commerciële dienstverlening en afvalverwerking en recyclage, met uitzondering van de zones die hoofdzakelijk bestemd zijn voor kleinhandelsactiviteiten, horeca en kantoren.'* De memorie van toelichting verduidelijkt dat dit begrip gebaseerd is op de definitie opgenomen in het RSV, maar werd aangepast aan het doel van het decreet ruimtelijke economie, nl. het verlenen van specifieke steun op maat van deze terreinen.

De Raad betreurt dat deze definitie onvoldoende is afgestemd met het RSV en dat deze definitie van bedrijventerrein toch zeer sterk afwijkt van de definitie die gehanteerd wordt in het RSV. Zo stelt de Raad bijvoorbeeld vast dat bedrijventerreinen binnen de afgebakende zeehavengebieden worden uitgesloten. Zeker wat betreft de bepalingen inzake de ruimtebehoefte (artikels 5 t.e.m. 7) zou dit tot een zeer verwarrende interpretatie kunnen leiden. Dit zou immers betekenen dat bij het monitoren van het aanbod van bedrijventerreinen de terreinen binnen de afgebakende zeehavengebieden niet zouden worden meegenomen.

Bovendien stelt de Raad vast dat de definitie van bedrijventerrein rechtstreeks wordt gekoppeld aan een bestemming. Deze invulling strookt niet met de ruimtelijke invulling. Met uitzondering van de specifieke regionale bedrijventerreinen (de kleinhandelszones) wordt geen handel meer toegelaten op bedrijventerreinen. Dit geldt tevens voor de commerciële en niet-commerciële dienstverlening. De vraag moet gesteld worden of alle hier vermelde functies wel thuishoren op een bedrijventerrein.

10. Concept ijzeren voorraad. Artikel 6 bepaalt dat Vlaamse Regering typologieën van bedrijventerreinen en economische locaties kan bepalen en schaalniveaus definiëren waarop het concept ijzeren voorraad moet toegepast worden. De Raad stelt tevens vast dat het ontwerpdecreet een eigen invulling geeft aan het concept van ijzeren voorraad (artikel 2, 6°).

Ook hier wijst de Raad op de gebrekkige afstemming met het ruimtelijk beleid. Ook ruimtelijke ordening bepaalt een typologie van bedrijventerreinen en economische locaties. In het licht van beleidsintegratie is het noodzakelijk om hier een duidelijke en volledige afstemming tussen beide beleidsdomeinen te realiseren.

Binnen het concept van de ijzeren voorraad wordt alleen uitgegaan van aanbod aan bouwrijpe en uit te rusten bedrijventerreinen. Ook de voorraad te hergebruiken gebouwen en/of terreinen moet binnen dit concept ingebracht worden. Enkel op die manier kan sprake zijn van een

duurzaam ruimtegebruik. SARO pleit er voor om het concept ijzeren voorraad verder te concretiseren en uit te voeren via het ruimtelijk beleid. Bij de huidige opmaak van het beleidsplan ruimte Vlaanderen wordt hier aandacht aan besteed en dit binnen het kader van een volwaardig afgewogen ruimtelijk beleid voor alle ruimtebehoevende actoren.

Het voorliggend ontwerpdecreet en de erin opgenomen decretale verankering van de 'ijzeren voorraad' mag hier geen afbreuk aan doen en mag aldus geen uitzondering vormen of een inbraak plegen op de principes inzake ruimtelijke planning. Er moet vermeden worden dat er een onevenwicht wordt gecreëerd ten nadele van andere ruimtebehoevende sectoren. Het principe van de ijzeren voorraad is overigens niets meer dan de verwoording van een algemeen principe dat er voldoende aanbod moet zijn om aan de maatschappelijk verantwoorde behoeften te voldoen. Dit geldt voor alle ruimtebehoevende sectoren.

11. Doelgroepenbeleid. Artikel 7 stelt dat de Vlaamse Regering doelgroepen kan definiëren waarvoor ze een specifiek locatiebeleid bepaalt. Het is bijzonder vaag over welke doelgroepen het gaat en welke finaliteit deze doelgroepen en het locatiebeleid hebben. Ook hier is het onduidelijk hoe dit in relatie staat tot het ruimtelijk beleid.

C. Instrumentarium

12. Nood aan afstemming. Het grootste deel van het ontwerpdecreet is gericht op het vastleggen van (financiële) instrumenten voor het aanbod voor bedrijfshuisvesting. Een zeer ruime waaier aan steunmaatregelen wordt in het ontwerpdecreet vastgelegd (gaande van steun voor ruimtelijk economische en gebiedsgerichte projecten tot steun voor strategische bedrijventerreinen en steun voor verwerving van bedrijventerreinen).

SARO is van oordeel dat de focus hierbij te veel ligt op het proberen wegwerken van juridisch-technische problemen. Een overkoepelende visie over het inzetten van instrumenten ontbreekt. Tal van instrumenten blijven geregeld via andere wetgeving. Een afstemming met onder meer het brownfielddecreet is onduidelijk. Het is een gemiste kans om te opteren voor één nieuw globaal decreet (eventueel verankerd aan het grond- en pandendecreet). Dit zou leiden tot uniformiteit, eenduidigheid, een ruimer toepassingsgebied en integratie.

13. Vraag naar priorisering. Zoals het ontwerpdecreet momenteel is opgevat is het toepassingsgebied voor het verlenen van financiële steun zeer breed opgevat. De verschillende instrumenten moeten nog verder ingevuld worden via diverse uitvoeringsbesluiten (o.a. minimale en maximale steun, steunpercentage).⁴ De nota aan de Vlaamse Regering benadrukt dat er geen toename zal zijn van de beschikbare kredieten. Bij de verdere invulling van de steunmaatregelen zullen er aldus duidelijke keuzes moeten gemaakt worden. De Raad vraagt uitdrukkelijk om prioriteit te leggen bij de derde strategische doelstelling met name het zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik.

Zo stelt de Raad bijvoorbeeld vast dat de bepalingen inzake de steun voor de aankoop van gronden en gebouwen zeer ruim geformuleerd is (artikel 13) en dat voorzien is dat de Vlaamse Regering zelf actie hiertoe kan nemen. Gezien het belang van de derde strategisch doelstelling (zorgvuldig ruimtegebruik) vraagt de Raad prioriteit voor steun aan de bestrijding van leegstand en verlaten bedrijfssites, de opwaardering van stedelijke gebieden en de sanering of herinrichting van bedrijfsgebouwen.

⁴ Artikel 85 van het ontwerpdecreet bepaalt: 'Er kan op basis van een steunregeling als vermeld in dit decreet slechts steun in de zin van artikel 107 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie toegekend worden na de inwerkingtreding van de desbetreffende uitvoeringsbesluiten.'

Het is positief dat in de toekomst enkel nog middelen zouden worden versterkt voor de realisatie van een bedrijventerrein, wanneer blijkt dat deze projecten zonder deze subsidies niet rendabel zijn. Dit zal in de praktijk vooral neerkomen op een verschuiving van ondersteuning van greenfields naar een ondersteuning van brownfields en herontwikkeling van bestaande terreinen. SARO kan zich hierin vinden. Positief is eveneens dat de subsidies niet actor-afhankelijk zijn, maar doelgericht.

14. Aankoop van gronden en gebouwen. Artikels 13 en 14 regelen de aankoop van gronden. De Raad vraagt om te benadrukken dat deze maatregelen van toepassing zijn binnen de bestemde gebieden voor economische activiteit en dus bijvoorbeeld niet voor nieuwe projecten waaruit dan later een bestemmingswijziging zou moeten voortvloeien. Dit moet duidelijk zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat het aankopen van gebouwen en gronden met het oog op terbeschikkingstelling geldt binnen de geëigende bestemmingen. Bovendien is het merkwaardig dat artikel 13 beperkt blijft tot de Vlaamse Regering en niet uitgebreid wordt naar de provincies, gemeenten, POM's, intercommunales en andere publiekrechtelijke rechtsvormen.

D. Onteigening

15. Onteigening. Het ontwerpdecreet bevat tal van bepalingen inzake onteigening van onroerende goederen en voorziet in een regelgeving om de onteigening te versnellen. De Raad heeft hieromtrent nog tal van vragen. De Raad gaat hierna verder op in. Algemeen betreurt de Raad dat er werd geopteerd om de problematiek van onteigeningen te regelen in een specifieke aparte decretale basis. Een globale integrale benadering die streeft naar eenheid en uniformiteit van de onteigeningsproblematiek dringt zich op.

16. Zelfrealisatiebeginsel. In diverse sectorale regelingen is het zelfrealisatiebeginsel opgenomen. Artikel 2.4.3,§2, van de VCRO stelt: *'wanneer de onteigening de ordening tot doel heeft van een gedeelte van het grondgebied dat krachtens een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan daartoe aangeduid is, kan de eigenaar of kunnen de eigenaars onder de voorwaarden bepaald in het tweede en derde lid, vragen om met de uitvoering van de ordeningswerken te worden belast'*. Voor de sanering van verloederde wijken is de zelfrealisatie gedeeltelijk geregeld in artikel 6 van de Onteigeningswet Verloederde Wijken.⁵

In voorliggend ontwerpdecreet is het zelfrealisatiebeginsel niet opgenomen. Als de onteigenende instantie zich beroept op de VCRO zou zelfrealisatie mogelijk zijn, als ze zich echter beroept op voorliggend ontwerpdecreet niet.

Uit de afwezigheid van een uitdrukkelijke specifieke regeling kan echter niet worden afgeleid dat het principe van de zelfrealisatie niet van toepassing zou zijn. Het vloeit immers voort uit artikel 16 van de Grondwet.

In de praktijk wordt in het algemeen - en inzake bedrijventerreinen in het bijzonder - een duidelijk gemis ervaren aan concrete richtlijnen met betrekking tot de mogelijke invulling en toepassing van het zelfrealisatiebeginsel. Het is voor de SARO daarom aangewezen dat de Vlaamse Regering - mede gelet op de bevoegdheid inzake het verlenen van onteigeningsmachtigingen - hierover verdere verduidelijking verschaft.

17. Artikel 16 stelt dat de Vlaamse Regering diverse actoren (o.a. provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten, autonome gemeentebedrijven, Vlaamse openbare instellingen) kan machtigen tot

⁵ Wet van 1 juli 1858 betreffende de onteigening ter sanering van verloederde wijken, BS 4 juli 1858.

onteigening. Het is niet duidelijk op grond van welke criteria de Vlaamse overheid de keuze zal bepalen indien er meerdere gegadigden zijn voor eenzelfde terrein.

Opmerkelijk bij artikel 16 is dat er in de memorie van toelichting sprake is van onteigeningen buiten de planologische contour voor de realisatie van onder meer buffers, waterbuffers.

- 18. Onteigeningsvergoeding.** SARO stelt vast dat nergens in het ontwerpdecreet wordt verduidelijkt hoe de waardebepaling van de onteigeningsvergoeding zal gebeuren. De voorgestelde onteigeningsregeling vervangt de artikels 73 tot 78 van het decreet van 19 december 2003.⁶ Deze bepalingen voorzagen evenmin in een specifieke onteigeningsvergoeding zodat het gemeen recht van toepassing blijft. Dit houdt in dat met de planbestemming rekening moet worden gehouden. Het afwijkend uitzonderingsregime dat in de VCRO is voorzien, kan niet generiek worden toegepast. In een recent arrest van 8 december 2011 heeft het Grondwettelijk Hof de grondwettigheid van dit uitzonderingsregime bevestigd (arrest nr. 186/2011 van 8 december 2011). De planologische neutraliteit (dat bij uitzondering in de VCRO is opgenomen) geldt daarom uitsluitend wanneer onteigend wordt ter uitvoering van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Indien onteigend wordt voor een ander doel, moet rekening gehouden worden met de waardevermindering of waardevermeerdering die uit het ruimtelijk uitvoeringsplan voortspuit. Het verdient aanbeveling één en ander te verduidelijken in de Memorie van Toelichting.

In dit verband herhaalt SARO zijn vraag om in de toekomst slechts één rechtsgrond te weerhouden. Dit vermijdt overlapregelgeving en de ermee gepaard gaande conflicten. Afhankelijk van de rechtsgrond, zal nu immers de ene keer de planologische neutraliteit gelden en de andere keer niet.

- 19. Artikel 17 en artikel 18.** Artikel 2.4.4, §1, van de VCRO bepaalt de inhoud van een onteigeningsplan en stelt onder meer: '*... en met de naam van de eigenaars volgens de kadastrale gegevens*'. Hierdoor is er eenduidigheid hoe de namen van de eigenaars moeten achterhaald worden. In artikel 17 van voorliggend ontwerpdecreet wordt deze duidelijkheid niet gegeven wat tot procedurefouten kan leiden wanneer bijvoorbeeld de eigenaar volgens het kadaster verschilt van deze volgens de registratie (vb. omdat er zeer recent een verkoop is geweest of dat er door een echtscheiding op verschillende adressen moet worden aangeschreven).

In artikel 17 is het niet duidelijk wat bedoeld wordt met '*en hun bestemming onttrokken*'. Wordt hiermee de bestemming volgens een bestemmingsplan bedoeld of hun feitelijke bestemming als openbare weg of waterweg?

Artikel 18 bepaalt dat het 'openbaar onderzoek' duidelijk zichtbaar wordt aangeplakt. De Raad stelt dat 'de aankondiging van het openbaar onderzoek' moet worden aangeplakt of aangekondigd (cf. VCRO art. 2.2.14, §2).

- 20. Onteigeningsdreiging.** De VCRO voorziet een dubbel mechanisme om de onteigeningsdreiging te beperken.⁷ Artikel 22 van het voorliggend ontwerpdecreet bevat een quasi identieke bepaling. Het

⁶ Decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004, die de wijze regelen waarop de overheid terreinen kan verwerven om ze aan te wenden voor de uitrusting en de terbeschikkingstelling van bedrijventerreinen.

⁷ Artikel 2.4.4, §2, van de VCRO bepaalt dat het onteigeningsplan ter verwezenlijking van het ruimtelijk uitvoeringsplan, uiterlijk binnen de vijf jaar na de inwerkingtreding van dat ruimtelijk uitvoeringsplan definitief moet worden vastgesteld. Na het verstrijken van die termijn kan op basis van het bewuste uitvoeringsplan geen onteigeningsplan meer worden vastgesteld. De onteigeningsdreiging is daardoor beperkt tot vijf jaar na de vaststelling van het RUP. Artikel 2.4.8 van de VCRO bepaalt bovendien dat wanneer binnen deze termijn van vijf jaar niet begonnen is, de eigenaar de onteigende instantie kan verzoeken af te zien van de onteigening van zijn goed. Uit de samenlezing van beide artikels volgt dan dat indien de onteigeningsprocedure niet is begonnen binnen een termijn van tien jaar na de vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan, de eigenaar aan de kandidaat-onteigenaar kan verzoeken om van de onteigening af te zien. Als de onteigende instantie niet afziet van het voornemen om te onteigenen, dan dient deze binnen twee jaar, te rekenen vanaf de aangetekende brief waarmee ze de verzoeker op de

is echter onduidelijk hoe deze nieuwe bepaling zich verhoudt tot de bepalingen in de VCRO.

De vaststelling van een onteigeningsplan meer dan vijf jaar na de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan is niet meer mogelijk op basis van de VCRO, maar wel op basis van voorliggend ontwerpdecreet. De gerechtelijke onteigeningsprocedure zal hoe dan ook moeten opgestart worden binnen de vijf jaar na de goedkeuring van het onteigeningsplan. Bij dit alles moet wel voor ogen worden gehouden dat een kandidaat-onteigenaar geen onbeperkte keuzevrijheid heeft om een habilitatie of rechtsgrond te weerhouden op grond waarvan de administratieve onteigeningsprocedure zou worden gevoerd en dat men niet zonder meer zou kunnen wisselen van habilitatie, aldus recente rechtspraak van de Raad van State (Raad van State, 29 juli 2010, nr. 206.852). Men zal dus niet elke onteigening kunnen herleiden tot een onteigening ter verwezenlijking van het voorgenomen decreet ruimtelijke economie of ter verwezenlijking van de VCRO. Uiteraard heeft de rechterlijke macht in deze weliswaar slechts een marginale toetsing.

Hieruit kan in elk geval afgeleid worden dat, indien wordt onteigend op basis van de VCRO, de gerechtelijke onteigeningsprocedure gestart moet zijn binnen een periode van 12 jaar na de vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan, ten minste wanneer een betrokken eigenaar de kandidaat-onteigenaar uitdrukkelijk heeft verzocht af te zien van de onteigening, onmiddellijk na het verstrijken van de termijn van vijf jaar. Het verzoek van de eigenaar is immers niet aan een vervaltermijn verbonden, in tegenstelling tot de antwoordtermijn van de overheid, welke zes maanden bedraagt te rekenen vanaf de ontvangst van het verzoek. Precies een termijn van twaalf jaar werd door het Europees Hof Mensenrechten reeds problematisch bevonden.⁸ Het is alvast wenselijk om de problematiek van de onteigeningsdreiging grondig te evalueren en af te stemmen.

21. Artikel 20. Dit artikel is gebaseerd op het decreet van 10 december 2010. Dit decreet maakte het mogelijk dat provincies, gemeenten en OCMW's beroep kunnen doen op landmeters-experten om - naast het Comité van Aankoop of de Ontvangers van Registratie – schattingsverslagen op te stellen bij de aan- of verkoop van onroerende goederen. Deze verbreding zou een oplossing moeten bieden voor het probleem van achterstand en onderbemanning binnen de aankoopcomités of ontvangers van registratie. Een achterliggende doelstelling was o.m. om vrije beroepen de mogelijkheid te geven om taken van overheden over te nemen. Tegen dit decreet werd een procedure voor het Grondwettelijk Hof opgestart wegens schending van het gelijkheidsbeginsel. Door de bevoegdheid te beperken tot landmeters-experten worden andere beroepen uitgesloten die op vandaag eveneens schattingen verrichten (o.a. architecten, notarissen, makelaars). Indien het Grondwettelijk Hof het decreet van 10 december 2010 zou vernietigen, zou dit in het kader van een verkorte procedure ook de desbetreffende bepalingen uit voorliggend ontwerpdecreet kunnen schorsen.
22. Recht van wederoverdracht. Artikel 23 regelt het recht op wederverkoop. Dit artikel sluit echter niet aan bij de Memorie van Toelichting. Hierin staat: *'Dit artikel sluit onder voorwaarden het recht op wederoverdracht uit. Het recht van wederoverdracht wordt met name uitgesloten indien de koper zich ertoe verbindt het onteigeningsdoel te verwezenlijken. ... Het artikel moet het mogelijk maken om de onteigende gronden ook voor PPS-context te ontwikkelen en op de markt te brengen.'*

Het recht van wederoverdracht heeft betrekking op het feit dat gronden die effectief werden onteigend voor het specifiek doel van algemeen nut, maar uiteindelijk die bestemming niet

hoogte brengt van haar beslissing, de onteigeningsprocedure aan te vatten, zo niet vervalt het onteigeningsplan van rechtswege voor het deel dat betrekking heeft op de goederen van de eigenaar die het verzoek heeft ingediend.

⁸ Europees Hof Mensenrechten, Pietrzak t. Polen, 8 januari 2008, T.R.O.S., 2008, 181, noot S. Boullart 'vergoeding voor onteigeningsdreiging'

krijgen, door de oorspronkelijke eigenaars kunnen teruggevorderd worden. Het is een recht waardoor de onteigende de mogelijkheid krijgt terug in het bezit van zijn goed te treden, wanneer de oorzaak van algemeen nut die de buitenbezitstelling motiveerde, is weggevallen. Het is dus een vrijwaringsregel die ertoe strekt het privaat eigendom te beschermen tegen willekeur of onrechtmatige onteigeningen. Er lijkt geen redelijke verantwoording te zijn om dit recht te ontzeggen aan de onteigende, die eveneens bereid is om zich ertoe te verbinden het onteigeningsdoel te verwezenlijken.⁹

Artikels 73 tot 78 van het decreet van 19 december 2003 (die met voorliggend ontwerpdecreet worden afgeschaft) voorzien niet in dergelijke afschaffing van het recht van wederoverdracht. In het licht van het rechtszekerheidsbeginsel is het daarom alvast noodzakelijk om een gebeurlijke afschaffing van het recht van wederoverdracht te koppelen aan de nodige overgangsbepalingen, zodat onder meer niet geïnterfereerd wordt in eventuele lopende juridische geschillen.

Bijkomend aandachtspunt is dat voorliggend ontwerpdecreet niet van toepassing is op o.a. zones die bestemd zijn voor kleinhandelsactiviteiten, horeca en kantoren. Deze worden uitdrukkelijk uitgesloten uit de definitie van bedrijventerrein. Het lijkt moeilijk te verantwoorden waarom het recht van wederoverdracht zou worden ontzegd aan de eigenaars van bedrijventerreinen die niet hoofdzakelijk bestemd zijn voor kantoren, horeca en kleinhandel.

Ten slotte merkt de Raad op dat artikel 23 voorziet tot het opnemen in onderhandse en authentieke akten van het verplicht gebruik van de gronden met oog op het initieel oogmerk van de onteigening. Indien de verkoper (de onteigenende instantie) deze clause niet heeft laten opnemen, is de koper gehouden tot een vrijwaring van de onteigenende instantie voor alle schade en kosten ten gevolge van de niet-verwezenlijking van het onteigeningsdoel. Logischer is echter dat de verkoper, de onteigenende instantie zelf, erop toeziet dat artikel 23 toegepast wordt. Thans wentelt men een tekortkoming aan de eigen verplichting af op de koper.

- 23.** Terugkooprecht. Naast de regelgeving om de onteigening te versnellen voorziet het ontwerpdecreet in een vernieuwd en gemoderniseerd terugkooprecht op onbenutte of niet conform de contractuele afspraken benutte gronden (artikel 25 t.e.m. artikel 34).

De nieuwe regeling voorziet in een evenwicht tussen de belangen van het beheer van bedrijventerreinen en de belangen van de eigenaars van de onbenutte gronden. Zo wordt bepaald dat het terugkooprecht een laatste stap is in een trapsgewijze benadering, waarbij de gronden gedurende minimaal twee jaar niet benut worden, waarna de eigenaar in gebreke gesteld wordt en gedurende één jaar de kans krijgt om de vastgestelde gebreken te remediëren. Indien na dit jaar de gronden nog steeds of opnieuw onbenut blijven, kan de terugkoop plaatsvinden tegen een vastgestelde prijs.

In de Memorie van Toelichting wordt uitgebreid gemotiveerd dat het Vlaams Gewest bevoegd is om dergelijke regeling inzake terugkooprecht in te voeren. Voor gronden van private ontwikkelaars die bijvoorbeeld geen beroep doen op ondersteuning zouden de publiekrechtelijke rechtspersonen de techniek van het recht van terugkoop enkel kunnen laten opnemen indien hierover een overeenkomst bestaat met de private ontwikkelaars. Het verdient aanbeveling te verduidelijken dat de afgifte van de benodigde vergunningen voor de ontwikkeling van het bedrijventerrein op geen enkele manier afhankelijk mag gemaakt worden van het afsluiten van dergelijke overeenkomsten. In de praktijk bestaat dergelijke vrees.

Anderzijds vereist het ontwerpdecreet de absolute voorafgaande toestemming van elk van de

⁹ Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt alvast dat het bestaan van een recht van wederafstand niet mag ontbreken in de rechtsbescherming van eigendom in een rechtstaat. (B. NACKAERTS, 'Het recht van wederafstand' in J.GHYSELS, R. PALMANS en A. VAN OEVELEN (eds), De onteigeningsprocedure, Antwerpen, Intersentia, 2007, 228-231 en 279 ev.).

begunstigden van het recht van terugkoop alvorens goederen verder verkocht kunnen worden. Dit is een verregaande maatregel die aanleiding kan geven tot willekeur ten aanzien van de kandidaat-kopers van grond voor bedrijventerreinen. Immers de weigering van één van de begunstigden zou volstaan om een verdere verkoop te blokkeren, zolang de weigering maar niet ingegeven is vanuit financiële overwegingen. Deze bepaling komt wellicht op gespannen voet te staan met de Europese en verdragsrechtelijke bepalingen inzake vrij verkeer van vestiging, diensten en kapitaal en de bescherming van het eigendomsrecht. Er zijn minder stringente oplossingen mogelijk om ervoor te zorgen dat de kandidaat-ondernemers hun activiteiten uitoefenen conform de geldende voorschriften. Hetzelfde geldt voor de voorgenomen bepaling dat de begunstigde van het recht van terugkoop op geen enkele manier gehouden is om intussen gevestigde genots- en gebruiksrechten te vergoeden indien hij zijn recht van terugkoop uitoefent.

24. Artikel 27§1,1°. Ten aanzien van dit artikel merkt de Raad op dat men er moet over waken dat dit artikel geen rem inhoudt voor bedrijven om te evolueren naar een andere bedrijfseconomische activiteit op eenzelfde terrein. Het zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat de evolutie van productie naar exclusief verdeling niet meer mogelijk zou zijn.
25. Artikel 29. Dit artikel gaat uit van een loskoppeling van de waarde van grond en gebouwen. Dit zal ongetwijfeld leiden tot een escalatie aan geschillen. De venale waarde van een bedrijfspand zonder grond valt niet eenvoudig te bepalen. Het is bijvoorbeeld onduidelijk wat de waarde is van een betoncentrale zonder grond.
26. Artikel 30. De Raad merkt op dat dit artikel verlamdend zou kunnen werken. Het is bijvoorbeeld onduidelijk wat de rechten zijn van een onderneming waaraan geen toestemming tot verkoop wordt verleend en waar evenmin van een terugkooprecht of wederovername gebruik wordt gemaakt. Hierdoor kan een impasse ontstaan.
27. Artikel 32. Dit artikel bepaalt dat de begunstigden van het recht van terugkoop of het recht van wederovername de ingebrekestelling en aanmaning moet versturen binnen een periode van tien jaar. De Raad meent dat een periode van tien jaar onredelijk lang is.

E. Actieplannen

28. De nota aan de Vlaamse Regering (pag. 14) verduidelijkt dat - sinds de goedkeuring van de procesnota – naast het ontwerpdecreet ook twee actieplannen werden uitgewerkt, die momenteel worden geïmplementeerd. Het betreft een actieplan 'economisch locatiebeleid' en een actieplan 'activering van on(der)benutte bedrijventerreinen'.
29. Het actieplan 'economisch locatiebeleid'. Dit actieplan is gericht op het in kaart brengen van het ruimteaanbod en de ruimtevraag en een gebiedsgerichte regie van de planning en de realisatie van bedrijventerreinen. De Raad verwijst naar zijn bemerkingen in voorliggend advies ten aanzien van de afstemming met het ruimtelijk beleid (cf. deel B van dit advies). In die zin betreurt de Raad dat in de nota aan de Vlaamse Regering (pag. 15) enkel gesteld wordt dat de ruimtevraagtekorten gevraagd worden aan de Resoc's. De Raad benadrukt dat de diverse onderzoeken moeten worden samengelegd.

De Raad vindt het wel positief dat de nota aan de Vlaamse Regering vermeldt dat *'in navolging van het SARO-advies de strategische adviesraden kunnen betrokken worden bij het opzet en de resultaatgerichtheid van de ruimtebehoefteraming'*. De Raad gaat er alvast van uit dat dit ook effectief zal gebeuren.
30. Het actieplan 'activering van on(der)benutte bedrijventerreinen'. In functie van de strategische

doelstelling 'bewerkstellingen van zorgvuldig ruimtegebruik' werd een evaluatie uitgevoerd van de aanpak van onbenutte bedrijfskavels via de zogenaamde onderhandelingsteams. Op basis van deze evaluatie wordt in de nota aan de Vlaamse Regering een actieplan voor de activering van on(der)benutte bedrijfskavels voorgesteld. De Raad staat zeer positief ten aanzien van dit actieplan. Hij stelt vast dat de voorbije jaren reeds ongeveer 700ha werd geactiveerd door communicatie en knelpuntoplossende capaciteit van de onderhandelingsteams (en dus zonder de inzet van harde maatregelen).