

DE VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING EN LANDBOUW

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing, en van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2024 over het realisatiegericht instrumentarium, wat de bepaling van de eigenaarswaarde betreft
- definitieve goedkeuring

Samenvatting

Artikel 14 van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023 regelt de berekening van eigenaarsvergoedingen, waaronder de planschadevergoeding. De vergoeding is het verschil tussen de eigenaarswaarde voor gebruiksbeperking, en de eigenaarswaarde erna.

De artikelen 31 tot 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2024 over het realisatiegericht instrumentarium regelen de bepaling van de eigenaarswaarde en de berekening van een vergoeding meer in detail.

Er rijzen een aantal implementatieproblemen met de bepalingen van het vermelde uitvoeringsbesluit:

- de regeling veronderstelt een aanpak waarbij voor de waardebepaling in elk individueel dossier specifieke vergelijkingspunten worden gebruikt, wat niet steeds mogelijk is, noch transparant. Een gestandaardiseerde methode is daarom aangewezen;
- er is onduidelijkheid over een correcte verwerking van de in artikel 14, § 3, 8° en 9° van het Instrumentendecreet vermelde waardebepalende factoren zijnde de verwervingswaarde, het verwervingstijdstip en de bestemming op het ogenblik van verwerving. Het uitvoeringsbesluit moet wat dat betreft op punt gesteld worden;
- door de verwijzing in het vermelde uitvoeringsbesluit naar specifieke bepalingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit, moeten thans in een schattingsverslag gegevens opgenomen worden die geen relevantie hebben voor de bepaling van de eigenaarswaarde van een grond, en waarvan sommige bovendien privacygevoelig zijn. De verwijzing naar de Vlaamse Codex Fiscaliteit moet in dat opzicht worden aangepast.

Artikel 1/5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing verwijst op analoge manier als het voormelde besluit naar de Vlaamse Codex Fiscaliteit. Die verwijzing moet dus eveneens worden aangepast.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Dit dossier heeft betrekking op het beleidsveld ruimtelijke ordening.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het taal- en wetgevingsadvies nr. 2025/530 van 5 december 2025.

De Inspectie van Financiën gaf een gunstig advies op 2 december 2025.

Het begrotingsakkoord werd verleend op 17 december 2025.

De Vlaamse Regering keurde het ontwerp besluit een eerste keer principieel goed op 19 december 2025.

De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (SARO) gaf advies op 21 januari 2026. Dit advies wordt besproken in punt 2.B.

De Vlaamse Regering keurde het ontwerp besluit een tweede keer principieel goed op 6 februari 2026.

De Raad van State bracht op 9 maart 2026 advies nr. 78.913/1 uit over het ontwerp besluit. Dit advies is als bijlage gevoegd en wordt besproken in punt 2.C.

2 INHOUD

A. TOELICHTING

Onder de vorige legislatuur is het zogenaamde Instrumentendecreet (voluit Decreet van 26 mei 2023 houdende het realisatiegerichte instrumentarium) goedgekeurd en in werking getreden, waarin verschillende realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten uit verschillende regelgeving met als doel het beperken van het ruimtebeslag worden gebundeld. Een van de pijlers van het Instrumentendecreet was de harmonisatie van de verschillende compenserende vergoedingen, waaronder de planschadevergoeding. Op basis van het Instrumentendecreet komen meer eigenaars in aanmerking voor een vergoedingsregeling dan onder de klassieke planschadevergoeding. Zo is er bijvoorbeeld niet langer voorzien in een uitsluiting voor gronden die verder dan 50 meter van een uitgeruste weg zijn gelegen en kunnen eigenaars van een perceel in woonuitbreidingsgebied in tegenstelling tot vroeger nu wel aanspraak maken op een vergoeding in geval van een herbestemming.

Ondertussen zetten we ook verder in op de realisatie van de bouwshift, waarbij we waterzieke percelen bouwvrij houden, ervoor zorgen dat percelen met een hoge natuurwaarde de juiste stedenbouwkundige bestemming krijgen, woonuitbreidingsgebieden waarvoor geen ontwikkelingsnoodzaak voorligt omzetten naar openruimtegebied en dergelijke meer.

We zitten duidelijk in een stroomversnelling met het oog op de herinrichting van reeds aangesneden ruimte en de vrijwaring van open ruimte, hetgeen uiteraard een goede zaak is. Dat zorgt er langs de

andere kant wel voor dat een veelheid aan beslissingen wordt genomen die aanleiding geven tot een vergoeding. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de aanduiding van de zogenaamde watergevoelige open ruimtegebieden (WORG).

Deze initiatieven zijn uiteraard noodzakelijk en positief. Omwille van de herijking van de planschadevergoeding onder het Instrumentendecreet moeten we er tegelijk over waken dat de beschikbare middelen correct en eerlijk verdeeld worden tussen de betrokken eigenaars, zodat we de realisatie van de bouwshift betaalbaar houden.

Zowel het Vlaams Regeerakkoord als de Beleidsnota Omgeving voor de periode 2024-2029 benadrukken dit engagement en het kader van de verdere uitrol van het Instrumentendecreet.

Het Regeerakkoord stelt op p. 66:

“We rollen het Instrumentendecreet uit. We bewaken de betaalbaarheid van de bouwshift door ervoor te zorgen dat ook het ogenblik van verwerving – wat als criterium is opgenomen in het Instrumentendecreet – effectief doorweegt in het bepalen van de planschadevergoeding, zonder afbreuk te doen aan het principe van een correcte vergoeding. Zo moedigen we lokale besturen aan om de bouwshift ook effectief in de praktijk te brengen en overtollige en slecht gelegen bouwgronden te neutraliseren.”

De Beleidsnota herhaalt op p. 39 wat in het Regeerakkoord al werd vooropgesteld:

“Bij de uitrol van het Instrumentendecreet bewaken we de betaalbaarheid van de bouwshift door ervoor te zorgen dat ook het ogenblik van verwerving – wat als criterium is opgenomen in het Instrumentendecreet – effectief doorweegt in het bepalen van de planschadevergoeding, zonder afbreuk te doen aan het principe van een correcte vergoeding. Zo moedigen we lokale besturen aan om de bouwshift ook effectief in de praktijk te brengen en overtollige en slecht gelegen bouwgronden te neutraliseren.”

De Beleidsnota Omgeving stelt daarnaast op p. 36:

“We evalueren de planschaderegeling en voorzien onder andere in een aanpassing zodat de planschade betaalbaar blijft voor lokale besturen, en eenvoudiger te bepalen is en op voorhand beter is in te schatten voor betrokken eigenaars en initiatiefnemers van ruimtelijke uitvoeringsplannen.”

De eerste toepassingen van de planschaderegeling zoals ze werd bijgesteld met het Instrumentendecreet en het bijhorende besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2024 over het realisatiegericht instrumentarium (hierna BVR realisatiegericht instrumentarium) lopen momenteel. Er zijn echter nog geen eindbeslissingen genomen. Uit wat volgt zal blijken dat de huidige regelgeving, en in het bijzonder de waarderingsmethode zoals vastgelegd in het uitvoeringsbesluit, een gebrekkige houvast biedt voor de landcommissies. Bovendien komt deze methode ook niet afdoende tegemoet aan wat in het Regeerakkoord en de Beleidsnota Omgeving vooropgesteld wordt, met name een transparante en voorspelbare waardebeoordeling én een betaalbare regeling waarbij het tijdstip van verwerving effectief doorweegt in de berekening van de vergoeding. Een gerichte bijstelling van het vermelde uitvoeringsbesluit op korte termijn dringt zich dus op.

Een **eerste knelpunt** is dat artikel 31 van het BVR realisatiegericht instrumentarium voor de bepaling van de eigenaarswaarde een methode van vergelijkingspunten oplegt onder verwijzing naar de methode uit de Vlaamse Codex Fiscaliteit. In de praktijk komt dit neer op de schatting van een onroerend goed op basis van verkoopprijzen van enkele (bijvoorbeeld een drietal) vergelijkbare onroerende goederen. Dergelijke aanpak van de waardebeoordeling kent een aantal knelpunten voor eigenaarsvergoedingen, in het bijzonder de planschadevergoeding.

Bij deze methode worden in functie van een schatting van een onroerend goed (bijvoorbeeld met het oog op het heffen van successierechten) enkele verkoopprijzen van vergelijkbare goederen opgezocht aan de hand waarvan de waarde van het onroerend goed in kwestie wordt geschat.

Dit is een ingeburgerde methode in fiscale zaken, maar ze blijkt in de praktijk vaak ontoereikend voor de waardebepaling van onroerende goederen die een bestemmingswijziging hebben ondergaan die aanleiding geeft tot een planschadevergoeding. Het gaat immers veelal om nog onbebouwde onroerende goederen die bij voorkeur niet worden ontwikkeld of ontwikkelbaar zijn, bijvoorbeeld door hun ongunstige ligging of overstromingsgevoeligheid (zoals bij de watergevoelige open ruimtegebieden). In dergelijke gevallen ontbreken vaak geschikte vergelijkingspunten (omdat deze percelen op de markt niet worden verkocht of omdat het over een weinig voorkomende bestemming gaat zoals recreatie), wat een correcte waardebepaling aanzienlijk bemoeilijkt. De selectie van vergelijkingspunten is dan een bron van (potentiële) betwisting, waarbij de belanghebbende de motivatie van het schattingsverslag aanvecht en bijvoorbeeld “eigen” vergelijkingspunten aanbrengt die volgens hem of haar relevanter zijn voor de waardebepaling van het goed in kwestie. Meer algemeen heeft het gebrek aan duidelijkheid over het bepalen van de eigenaarswaarde als gevolg dat de discussieruimte zeer groot is. Dit laatste werd ook reeds aangehaald door de taskforce bouwshift waar de inschatting van de kostprijs van de bouwshift werd ingeschat in een zeer ruime vork tussen de 1,8 miljard en 19 miljard euro.

De decreetgever heeft met het Instrumentendecreet bewust de overstap gemaakt van een gerechtelijke procedure voor het behandelen van planschadevorderingen naar een administratieve procedure voor vergoedingsaanvragen. Omdat de discussieruimte onder de huidige regelgeving groot is, valt het echter te verwachten dat de administratieve beslissing in heel wat gevallen alsnog en naderhand betwist zal worden in een gerechtelijke procedure.

De werkwijze volgens de huidige regelgeving vertoont een (potentieel) gebrek aan uniformiteit en transparantie, waardoor de indruk van ongelijke behandeling kan ontstaan. Ze is bovendien ook complex en tijdrovend. Het opmaken van een afdoende gemotiveerd schattingsverslag met verantwoording van de selectie van de vergelijkingspunten en afleiding van de waarde van het te schatten goed (bijstelling van de vergelijkingspunten naar de individuele kenmerken van het te schatten goed zoals de oppervlakte e.d.) vergt immers veel tijd, waardoor – gelet op het aantal aanvragen – de opmaak van de schaderapporten aanzienlijke vertraging kan oplopen en vergoedingsaanvragen niet binnen een redelijke termijn afgehandeld kunnen worden.

Het gebrek aan uniformiteit en transparantie in de werkwijze volgens de huidige regelgeving zorgt ervoor dat de vergoedingslast van bestemmingswijzigingen onvoorspelbaar is, zowel voor de betrokken eigenaars als voor de lokale besturen. In de voorbije maanden kregen de administratie en de secretariaten van de landcommissies heel wat vragen van gemeentebesturen of intercommunales naar inschattingen van de potentiële planschadefactuur voor herbestemmingen naar open ruimte die overwogen worden. Dergelijke vragen kunnen thans niet of nauwelijks beantwoord worden, wat remmend werkt voor de initiatieven die lokale besturen willen nemen om de Bouwshift mee te realiseren. Er is kortom nood aan een uniforme, transparante en efficiënte waarderingsmethode en meer bepaald een gestandaardiseerde aanpak.

Daarbij komt ook nog dat de huidige verwijzing naar specifieke bepalingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit tot gevolg heeft dat een schattingsverslag voor een eigenaarsvergoeding bepaalde gegevens moet bevatten die geen relevantie hebben voor de bepaling van de eigenaarswaarde en die bovendien soms privacygevoelig zijn. De redactie van de verwijzing wordt daarom best aangepast.

Een **tweede knelpunt** bestaat erin dat de in artikel 14, § 3, 8° en 9° van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023 vermelde waardebepalende factoren verwervingswaarde, verwervingstijdstip en bestemming op het ogenblik van verwerving slechts uitzonderlijk in rekening worden gebracht. Dat is volgens de huidige bepalingen bij het BVR realisatiegericht instrumentarium slechts het geval wanneer er in een planbatenheffing voor de betrokken grond verschuldigd was maar deze nog niet werd betaald. Het is uiteraard verdedigbaar om deze verrekening in uitzonderlijke gevallen toe te passen, maar dit vormt geen volwaardige doorvertaling van de decretale aanwijzing om rekening te

houden met de verwervingswaarde, het verwervingstijdstip en de bestemming op het ogenblik van verwerving. Een aangepaste uitvoeringsbepaling die artikel 14, §3, eerste lid, 8° en van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023 beter uitvoert, dringt zich op.

Om de in het vorige punt besproken knelpunten te remediëren, wordt een tweeledige bijstelling voorgesteld, met name (i) een standaardisatie van de bepaling van de eigenaarswaarde en (ii) een regeling die toelaat om met de verwervingswaarde en het tijdstip van verwerving rekening te houden.

De (i) voorgestelde standaardisatie gaat uit van een database die rekening houdt met de meest recente verkopen voor vergelijkbare gronden. Deze database stelt dossierbehandelaars in staat om objectieve criteria telkens op eenzelfde manier in rekening te brengen voor vergelijkbare percelen. Een finale bijstelling of gemotiveerde afwijking is in specifieke casussen mogelijk (zie de artikelsgewijze toelichting hieronder). Zo draagt de standaardisatiemethode bij aan een efficiënter administratief proces en verhoogt het de voorspelbaarheid en transparantie van de planschadevergoeding, zowel voor lokale besturen als voor de betrokken eigenaars. Tegelijkertijd zorgen we ervoor dat een objectieve marktwaarde mee in rekening wordt gebracht, zodat er geen afbreuk wordt gedaan aan de billijkheid van de uiteindelijke vergoeding.

Om (ii) de (vermoede) verwervingswaarde in kaart te brengen, verrekenen we een coëfficiënt in functie van het tijdstip van verwerving en de bestemming op het moment van de verwerving. Deze coëfficiënten worden slechts in rekening gebracht voor verwervingen ouder dan 7 jaar, en de verrekening gebeurt slechts tot een begrensd niveau. Zo verzekeren we dat eigenaars die recent nog gronden hebben aangekocht waarvan achteraf blijkt dat ze niet voor bebouwing in aanmerking komen, maximaal vergoed worden in functie van de aankoopprijs die ze hebben betaald. Anderzijds zullen eigenaars die dergelijke gronden reeds een lange tijd in hun bezit hebben nog steeds een passende vergoeding ontvangen bovenop het eigendomsrecht dat ze behouden. Het in rekening brengen van de (vermoede) verwervingswaarde komt eveneens tegemoet aan de engagementen in het Regeerakkoord en de Beleidsnota, en zorgt er voor dat – in lijn met de oorspronkelijke bedoeling van de planschaderegeling, bevestigd in de rechtspraak van het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof – het reële verlies wordt vergoed en niet een potentiële meerwaarde.

Dit is een belangrijk aspect in het kader van de betaalbaarheid van de bouwshift, aangezien de potentiële meerwaarde van een stuk grond vaak niet overeenstemt met de effectieve ontwikkelingsmogelijkheden ervan. Zo is een waterzieke grond op de private markt per definitie minder waard als een niet-waterzieke grond. Met het oog op de realisatie van de bouwshift zou het dan ook niet van een zorgvuldige omgang met publiek geld getuigen indien een eigenaar van een waterzieke grond die reeds tientallen jaren braak ligt een hogere eigenaarsvergoeding ontvangt dan de vergoeding die hij of zij op de private markt zou ontvangen. Dat geldt des te meer nu uit cijfergegevens blijkt dat ongeveer 2% van de Vlamingen getroffen zou worden door de vooropgestelde 30.000 ha herbestemmingen naar natuur- en landbouwgebied.

Binnen de groep van eigenaars van gestolpt woongebied zitten veelal de verschillende woonmaatschappijen. Momenteel wordt er binnen de taskforce Wonen-Ruimte gewerkt aan mogelijke pistes zodat (1) ook de goed gelegen gronden van woonmaatschappijen zonder drempels ontwikkeld kunnen worden en (2) anderzijds de gronden die openruimte dienen te blijven versneld worden geruild of herbestemd. Vlaanderen zal aan lokale besturen opdragen om, bij het afsluiten van de overeenkomst in het kader van BSO tussen lokaal bestuur en woonmaatschappij, ook uitspraken te doen over de gronden in bezit van de woonmaatschappijen.

De budgettaire impact van de uitbetaalde eigenaarsvergoedingen zal uiteraard in kaart worden gebracht, zodat dit mee kan worden genomen bij de opvolging van de betrokken fondsen.

Artikel 1/5, §1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing verwijst, voor wat betreft de waardebepaling in het kader van de planbatenheffing, naar artikel 31 van het BVR realisatiegericht instrumentarium. Met het verankeren van een gestandaardiseerde waarderingsmethode in het betrokken artikel wordt deze gestandaardiseerde waarderingsmethode dus ook toepasselijk op de waardebepalingen in het kader van de planbatenheffing. De vermelde bepaling van het zogenaamde Planbatenbesluit moet dus niet worden aangepast. Merk op dat de verrekening van tijdstip van verwerving en bestemming op het moment van de verwerving (de tweede bijstelling waarvan hierboven sprake) hier niet speelt, die verrekening gebeurt immers overeenkomstig de tekst van artikel 32 van het BVR realisatiegericht instrumentarium alleen bij de planschadevergoeding.

Artikel 1/5, §2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing moet echter wel worden aangepast. Ze verwijst namelijk op analoge manier als artikel 31 van het BVR realisatiegericht instrumentarium naar bepalingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit. Die bepaling van het Planbatenbesluit moet dus om analoge redenen (vermelden overtollige of privacygevoelige gegevens – zie de bespreking hierboven van het eerste knelpunt) ook worden aangepast. De aanpassing van deze verwijzing is een louter technische wijziging zonder impact op de manier waarop waardebepalingen in het kader van de planbatenheffing gebeuren.

B. ADVIES SARO

De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (SARO) leidt haar advies in met verwijzing naar haar eerdere adviezen over het Instrumentendecreet en de bijhorende uitvoeringsbesluiten. Wat dat betreft stelt de Raad: “In die adviezen wees de raad consequent op het belang van een billijk vergoedings- en compensatiemechanisme als essentiële randvoorwaarde voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid en in het bijzonder voor de realisatie van de bouwshift. Daarbij onderschreef SARO herhaaldelijk de uitgangspunten van uniformiteit, transparantie en het creëren van een billijk kader. Tegelijk benadrukte SARO herhaaldelijk dat de financiële impact van de hervormde planschaderegeling een structurele beleidsvraag vormt, zowel voor de Vlaamse overheid als voor de lokale besturen die instaan voor de concrete uitvoering op het terrein. Dit briefadvies bouwt verder op deze standpunten en vertrekt vanuit dezelfde fundamentele aandachtspunten inzake rechtszekerheid, voorspelbaarheid, draagvlak en uitvoerbaarheid.”

SARO adviseert vervolgens:

1° een duidelijk werkkader

De Raad verwijst naar eerdere adviezen waarin zij vaststelde “dat het Instrumentendecreet en – besluit op heden een grote vrijheidsmarge laten inzake de berekening van de eigenaarsvergoeding”. De raad meent dat een gestandaardiseerde waarderingsmethode kan bijdragen tot meer uniformiteit, transparantie en rechtszekerheid, en de werking van de landcommissies kan vergemakkelijken. Een dergelijke waarderingsmethode zal ook de vergoedingslast bij herbestemming naar open ruimte voorspelbaarder maken voor lokale besturen.

Maar omdat de gestandaardiseerde methode nog moet bekrachtigd worden door de Minister op voorstel van de Landcommissies kan de Raad ze niet inhoudelijk beoordelen.

Bespreking:

De vaststelling van de Raad over de reglementering zoals ze tot hiertoe geldt komt overeen met het eerste knelpunt dat hierboven in de algemene toelichting werd besproken en waaraan het voorliggend besluit wil remediëren.

Het klopt dat de Raad de gestandaardiseerde methode niet ten gronde inhoudelijk kon beoordelen. De nota aan de Vlaamse Regering waarmee de principiële goedkeuring van het ontwerp besluit van de Vlaamse Regering werd ingeleid en die ook aan de Raad werd bezorgd bevatte weliswaar een globale beschrijving van de stappen van de methode (hieronder herhaald bij de bespreking van artikel 2). En overeenkomstig het nieuw voorgestelde artikel 31 van het BVR realisatiegericht instrumentarium gaat het – op uitzonderingen na – nog steeds om een vergelijkende methode, echter precies met remediëring van de aangehaalde knelpunten. De opmerking van de SARO staat daarmee de goedkeuring van het BVR niet in de weg. De delegatie aan de Minister (met name om een voorstel van de Landcommissies ter zake goed te keuren) is voldoende specifiek en concreet.

2° consistentie en transparantie van de beleidslijn

De Raad onderstreept het belang van duidelijkheid, en de effecten van bijstellingen in de planschaderegeling, met name spanningen en bijgestelde verwachtingen bij betrokken actoren. In dit verband wijst de Raad op een onduidelijkheid in het ontwerpbesluit en een inconsistentie met de toelichting in de nota. Meer algemeen vraagt zij om de afstemming tussen het Instrumentendecreet en het BVR realisatiegericht instrumentarium na te kijken en te blijven bewaken.

Bespreking:

Er werd een redactionele correctie doorgevoerd in het ontwerp besluit – het klopt dat de geagendeerde versie in artikel 3 een redactiefout (minstens een verwarrende formulering) bevatte die niet strookte met de toelichting in de nota.

Zoals in de algemene toelichting aangegeven en uitgelegd is het net de bedoeling van het voorliggende besluit om artikel 31 van het BVR realisatiegericht instrumentarium beter in overeenstemming te brengen met artikel 14 van het Instrumentendecreet.

3° het bewaken van de samenhang met de bredere doelstellingen van het ruimtelijk beleid

De Raad wijst er op dat een effectieve uitvoering van de bouwshift niet uitsluitend kan steunen op de planschaderegeling. Er blijft nood aan een verdere verkenning en inzet van aanvullende instrumenten die kunnen bijdragen tot het voorkomen dat slecht gelegen bouwgronden alsnog worden bebouwd (bijvoorbeeld ruiloperaties).

De Raad onderstreept dat ook de Vlaamse overheid zelf een blijvende en ambitieuze rol dient op te nemen in de realisatie van de bouwshift, onder meer door actief in te zetten op herbestemmingen van slecht gelegen bouwgronden (met prioriteit voor bijvoorbeeld waterrijke gronden, zonevreemde bossen, kwetsbare bodems).

Bespreking:

Deze aanbevelingen van de Raad zijn terecht en zullen onder meer ter harte worden genomen bij de verdere uitwerking van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Wijzigingen aan de tekst van het voorliggende ontwerpbesluit vanuit het perspectief van deze aandachtspunten zijn echter niet aan de orde.

C. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State bracht op 9 maart 2026 advies uit over het ontwerp besluit zoals het werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 6 februari 2026.

De Raad had twee opmerkingen. De eerste betrof de rubriek met rechtsgronden in de aanhef van het besluit. De Raad adviseerde om een bijkomende bepaling van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023 als rechtsgrond op te nemen. Deze aanvulling is gebeurd in de tekst die voorgelegd wordt voor definitieve goedkeuring.

De tweede opmerking van de Raad heeft betrekking op de overgangsregeling uit artikel 4 van het ontwerpbesluit. Dit artikel stelt dat de gewijzigde bepalingen van het BVR realisatiegericht instrumentarium (ook) van toepassing zijn voor elke beslissing inzake eigenaarsvergoeding of inkohiering van een planbatenheffing die genomen wordt na de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit. Met andere woorden voorziet het ontwerpbesluit dat de op punt gestelde berekeningswijze ook van toepassing is op vergoedingen die voor de inwerkingtreding ervan al werden aangevraagd, maar waarover nog niet werd beslist alsook op heffingen die mogelijks hun grondslag vinden in een reeds goedgekeurd RUP maar waarvoor de inkohiering nog moet gebeuren.

De opmerking van de Raad is ingegeven vanuit een mogelijks verschil in de uit te betalen vergoedingen. De Raad stelt vast dat vergoedingen lager kunnen uitvallen met de op punt gestelde berekeningswijze dan met een berekening overeenkomstig de bepalingen van het BVR realisatiegericht instrumentarium zoals het thans (tot aan de wijziging) geldt. Volgens de Raad doet dit “afbreuk aan de legitieme verwachtingen van personen die al een aanvraag tot vergoeding hebben ingediend, nu de oorzaak van, en dus het subjectieve recht op, de vergoeding al is ontstaan voor die aanvraag”. De Raad stelt dat artikel 4 moet worden vervangen door een overgangsregeling die bepaalt dat de gewijzigde bepalingen van het BVR realisatiegericht instrumentarium “eerst van toepassing worden op de aanvragen tot een definitieve beslissing als vermeld in artikel 8 van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023, die worden ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit.”

Dit voorstel van de Raad van State wordt in het bijgaand besluit niet gevolgd, om de hiernavolgende redenen.

De Raad steunt haar pleidooi voor een aangepaste overgangsregeling, waarbij de voorheen geldende bepalingen van het BVR realisatiegericht instrumentarium van toepassing zijn op aanvragen die werden ingediend voor de wijziging, op de “legitieme verwachtingen van personen die al een aanvraag tot vergoeding hebben ingediend”. Allicht doelt de Raad op een toepassing van het vertrouwensbeginsel als algemeen rechtsbeginsel. De vraag stelt zich echter of er bij aanvragers wel een gerechtvaardigde verwachting of een legitiem vertrouwen kon zijn in een bepaling van de eigenaarswaarde volgens de bestaande bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering. Artikel 14 van het Instrumentendecreet stelt voorop dat de eigenaarswaarde de venale waarde is die wordt bepaald aan de hand van onder meer de verwervingswaarde, het tijdstip van verwerving en de bestemming op het moment van de verwerving. In het BVR zoals het tot hiertoe geldt, wordt gesteld dat hiermee rekening moet worden gehouden door een eventuele nog niet betaalde planbatenheffing in mindering te brengen van de eigenaarswaarde vóór de herbestemming, in geval van planschade. In de aanhef van het voorgelegde wijzigingsbesluit en in de bijbehorende nota wordt toegelicht dat dergelijke verrekening niet kan worden beschouwd als een “voldoende” uitvoering van de decretale aanwijzing om rekening te houden met de verwervingswaarde, het verwervingstijdstip en de bestemming op het ogenblik van verwerving. Anders gezegd: de bepalingen van het BVR zoals het tot hiertoe geldt zijn niet decreetsconform, en het wijzigingsbesluit beoogt dit recht te zetten. Er kan dan ook geen sprake zijn van een legitieme verwachting op een vergoeding volgens een bepaalde

berekeningswijze als die gebaseerd is op bepalingen die geen correcte uitvoering van de rechtsgrond vormen. Merk op dat het Regeerakkoord reeds de ambitie van de Vlaamse Regering vermeldde om het tijdstip van verwerving (gelieerd met de verwervingswaarde) effectief te laten doorwegen. De Beleidsnota Omgeving stelde zelfs expliciet een aanpassing in het vooruitzicht.

De Raad wijst er verder op dat het subjectieve recht op vergoeding al is ontstaan voorafgaand aan de eigenlijke aanvraag tot vergoeding. Dat is correct, maar dat subjectief recht op vergoeding is niet gelijk te stellen met een subjectief recht op een bepaalde berekening van de vergoeding.

Het is belangrijk te benadrukken dat op vandaag nog geen enkele planschadevergoeding volgens de vernieuwde regeling van het Instrumentendecreet finaal beslist en toegekend is. Het is gerechtvaardigd om een gelijke behandeling te bewerkstelligen van aanvragen gebaseerd op de geharmoniseerde vergoedingsregeling van het Instrumentendecreet. De eerste vergoedingsaanvragen die in behandeling genomen werden zijn deze gebaseerd op de eerste aanduiding van watergevoelige open ruimtegebieden. Bij gebrek aan decreetsconforme berekeningswijze wachten zij op een beslissing. Het zou weinig verdedigbaar zijn om voor een aanvraag gebaseerd op een tweede reeks aanduidingen van watergevoelige open ruimtegebieden (voorzien op termijn) een anders berekende vergoeding toe te kennen dan voor de eerste reeks.

De Raad van State stelt een overgangsregeling voor waarbij de nieuwe bepalingen “eerst van toepassing worden op de aanvragen tot een definitieve beslissing als vermeld in artikel 8 van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023, die worden ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit”. De termijn om aanvragen tot vergoeding in te dienen is twee jaar na de inwerkingtreding van de gebruiksbeperking (zie artikel 11 Instrumentendecreet). Voor de watergevoelige open ruimtegebieden loopt die termijn dus nog tot 17 september 2026. Bovendien is ze volgens het vermelde artikel 11 onder voorwaarden verlengbaar. Er kunnen met andere woorden nog aanvragen worden ingediend (of vervolledigd) die gebaseerd zijn op de aanduiding van watergevoelige open ruimtegebieden die in werking trad op 18 september 2024. De door de Raad van State voorgestelde regeling zou dus inhouden dat de vergoeding voor aanvragen gebaseerd op de aanduiding van de eerste reeks watergevoelige open ruimtegebieden anders zou berekend worden naargelang de aanvraag ingediend is voor de inwerkingtreding dan wel na de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit. Dit terwijl het subjectief recht op vergoeding, waarnaar de Raad verwijst, op hetzelfde ogenblik is ontstaan. De door de Raad voorgestelde overgangstermijn valt dan ook moeilijk te rijmen met het gelijkheidsbeginsel.

Om de vermelde redenen wordt artikel 4 behouden in de redactie zoals opgenomen in het ontwerpbesluit.

D. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1 van het voorontwerp vervangt artikel 1/5, §2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing. De huidige bepaling verwijst op analoge manier als het huidig artikel 31 van het BVR realisatiegericht instrumentarium naar bepalingen van de Vlaamse Codex Fiscaliteit. We passen die laatste bepaling echter aan via artikel 2 van het wijzigingsbesluit, zie de laatste alinea van de toelichting hierna bij dat artikel. De bepaling van het zogenaamde Planbatenbesluit moet dus om analoge redenen (vermelden overtollige of privacygevoelige gegevens) ook worden aangepast. De eenvoudigste oplossing is om met een nieuwe tekst voor artikel 1/5, §2 van het betrokken besluit te verwijzen naar (het nieuwe) artikel 31 van het BVR realisatiegericht instrumentarium.

Artikel 2 van het voorontwerp wijzigt artikel 31 van het bestaande uitvoeringsbesluit en expliciteert dat voor de schatting van de venale waarde gebruik gemaakt wordt van een gestandaardiseerde

methode. Er wordt een lid toegevoegd dat de bevoegde minister machtigt om een voorstel van de Landcommissies ter zake goed te keuren. Merk op dat de minister het voorstel goedkeurt (of eventueel afkeurt), maar niet kan amenderen.

Er is reeds aan een voorstel van gestandaardiseerde methode gewerkt dat, zoals in de ontworpen bepaling vermeld, door de Landcommissies formeel kan worden voorgesteld om dan bij ministerieel besluit te worden goedgekeurd.

De gestandaardiseerde methode zou in essentie volgende stappen doorlopen:

- Stap 1: opdeling perceel volgens primaire waardebepalende factoren;
- Stap 2: bepalen referentieprijz van 'ideale' grond per bestemming;
- Stap 3: aanpassen referentieprijz a.d.h.v. coëfficiënten voor primaire factoren;
- Stap 4: eventueel verdere aanpassingen eigenaarswaarde door expert waardebepalings.

In stap 1 wordt het te schatten perceel opgedeeld volgens een aantal primaire waardebepalende factoren. Het gaat hier bijvoorbeeld over de bestemmingscategorie, de ligging ten opzichte van een uitgeruste weg, de eventuele overstromingsgevoeligheid, ... Kortom aan de te onderscheiden perceelsdelen van het te schatten perceel worden kenmerken gekoppeld die ze effectief vertonen. Elk perceelsdeel vertoont op die manier een unieke combinatie van deze factoren, met het oog op een aparte waardebepalings.

In stap 2 wordt een referentieprijz bepaald van een "ideale" grond per bestemming, met name: een lokale prijs van grond met ideale eigenschappen, bijvoorbeeld ze is gelegen aan een uitgeruste weg, vertoont geen overstromingsproblematiek, ...

De referentieprijz is het gemiddelde van de dichtstbijzijnde vergelijkingspunten:

- Vergelijkingspunten voldoen aan ideale eigenschappen (het voordeel hier is dat er effectief voldoende verkopen zijn om van uit te gaan, cf. de hieronder vermelde dataset)
- Max. 50 (dichtstbijzijnde) vergelijkingspunten, min. 10
- Max. 30 km van het te schatten perceel

In stap 3 wordt uitgaande van de referentieprijz van de "ideale" grond de waarde van het specifieke te schatten perceel bepaald: de referentieprijz wordt aangepast door middel van vaste coëfficiënten:

- Het te schatten perceelsdeel heeft niet altijd ideale eigenschappen
- Er worden vaste coëfficiënten toegepast voor primaire waardebepalende factoren
- De vaste coëfficiënten worden zoveel mogelijk bepaald op basis van een dataset op Vlaams niveau van (een groot aantal) verkopen.

In stap 4 wordt eventueel de geschatte waarde nog bijgesteld als dat noodzakelijk is. De landcommissie kan in uitzonderlijke gevallen gemotiveerd **afwijken** van voormelde methode, en bijvoorbeeld gebruik maken van de zogenaamde residuele methode bij projectgronden. Zij kan ook op basis van de concrete casus van oordeel zijn dat oordelen dat **bijkomende factoren** in rekening gebracht moeten worden, zoals bijvoorbeeld erfdienstbaarheden.

De verwijzing die artikel 31 van het bestaande uitvoeringsbesluit bevat naar de Vlaamse Codex Fiscaliteit wordt aangepast zodat in het schattingsverslag geen overvloedige of privacy-gevoelige gegevens moeten worden vermeld.

Artikel 3 van het voorontwerp wijzigt artikel 32 van het bestaande uitvoeringsbesluit. De verrekening van een nog niet betaalde planbatenheffing wordt behouden (zie de algemene toelichting), maar er wordt een lid toegevoegd dat expliciteert op welke manier met de in artikel 14 van het Instrumentendecreet vermelde waardebepalende factoren verwervingswaarde, verwervingstijdstip en bestemming op het ogenblik van verwerving wordt rekening gehouden. Merk op dat de

verwervingswaarde indirect wordt meegenomen in de correctie, met name door het tijdstip van verwerving in rekening te brengen. In de planschaderegeling zoals ze tot voor het Instrumentendecreet van 26 mei 2023 gold, was het in rekening brengen van de geactualiseerde verwervingswaarde een manier om de werkelijk geleden schade te vergoeden, en niet de (potentiële) meerwaarde die toe te schrijven was aan de evolutie van de prijs van het vastgoed. Een vergelijkbaar effect wordt bereikt door het tijdstip van verwerving in rekening te brengen. Het zou dubbel op zijn om zowel de verwervingswaarde in het individuele dossier als het tijdstip van verwerving in rekening te brengen. Minstens even belangrijk is dat in de praktijk de concrete verwervingswaarde van een perceel vaak niet gekend is. Dat is bijvoorbeeld zo wanneer meerdere percelen samen werden aangekocht, of bij een overerving van meerdere onroerende goederen die gezamenlijk zijn geschat. Als er enkel rekening zou worden gehouden met de verwervingswaarde als die gekend is, ontstaat een verschillende behandeling tussen dossiers waar de verwervingswaarde wél en niet gekend is. Dat probleem stelt zich niet als men het tijdstip van verwerving, wat wel gekend is, in rekening brengt, wetende dat dit tijdstip correleert met de verwervingswaarde.

Concreet: op de volgens een gestandaardiseerde methode bepaalde venale waarde (zie vorig artikel) voorafgaand aan de gebruiksbeperking wordt een coëfficiënt toegepast op basis van

M = aantal volledige kalenderjaren tussen verwervingstijdstip en inwerkingtreding gebruiksbeperking;

N = aantal volledige kalenderjaren tussen tijdstip waarop perceel huidige bestemming verkreeg en inwerkingtreding gebruiksbeperking.

De coëfficiënt is 1 min 30% van het geometrisch gemiddelde, waardoor de twee factoren evenwichtig in rekening worden gebracht, vooral wanneer deze sterk van elkaar verschillen

$$coef_{f_{verw}} = 1 - 0,3 \times \sqrt{\frac{M}{25} \times \frac{N}{25}}$$

Dat een derde van het geometrisch gemiddelde van 1 wordt afgetrokken, betekent dat door het in rekening brengen van de genoemde factoren de aangepaste eigenaarswaarde nooit minder dan 70% bedraagt van de op basis van de eerder vermelde gestandaardiseerde methode bepaalde venale waarde.

Als M en/of N groter zijn dan 25 jaar, worden ze afgetoet op 25 jaar.

Die 25 jaar, die ook de noemer vormt in de breuken in de formule, is bepaald op basis van de invoering van het instrument van de ruimtelijke uitvoeringsplannen in 1999 en dus 25 jaar geleden. Er wordt dus m.a.w. niet verder teruggedaan in de tijd. Het minimum van de 70% van de geschatte venale waarde geldt als de ouderdom van de verwerving en de ouderdom van de bestemming beiden 25 jaar of meer bedragen. De coëfficiënt is voor het overige proportioneel met het geometrisch gemiddelde van de twee vermelde factoren.

Het ontworpen artikel bepaalt ook nog dat de coëfficiënt gedurende de eerste zeven jaar 1 is. De verantwoording is tweeledig:

(i) enerzijds is er de inspiratie in de Duitse planschaderegeling, waar planschade enkel tijdens de eerste 7 jaar kan worden verkregen nadat de bestemming aan het goed is gegeven, omdat men ervan uitgaat dat dat voldoende is om een bestemming te realiseren;

(ii) anderzijds en daarbij aansluitend: bij een verwerving die gericht is op een realisatie op korte termijn van de bestemming in kwestie, zal die realisatie inderdaad ook wel binnen een periode van 5 à 10 jaar gebeuren (bijv. men koopt een grond met bebouwbare bestemming aan om er een bouwproject op te realiseren). Van gronden die meer dan 5 à 10 jaar geleden gekocht zijn, kan men dus aannemen dat ze niet verworven zijn met het oog op de realisatie van een bouwproject op korte termijn. In dergelijke situatie is een verrekening van het tijdstip van verwerving wel degelijk te verantwoorden. Het effect van deze regeling is dus dat eigenaars die recent een grond gekocht hebben met de bedoeling die te bebouwen, een

vergoeding krijgen gebaseerd op de volgens de eerder vermelde gestandaardiseerde methode bepaalde venale waarde. Dit stelt hen in staat om een andere grond te kopen om een bouwproject te realiseren.

Artikel 4 van het voorontwerp wil duidelijkheid brengen over de toepassing in de tijd van de gewijzigde bepalingen van het uitvoeringsbesluit. Indien bij de wijziging van de huidige reglementaire bepalingen over de bepaling van de eigenaarswaarde geen overgangsbepalingen worden opgenomen, hebben de wijzigingen onmiddellijke uitwerking. Dit betekent in principe dat de aangepaste regeling van toepassing is voor de berekening van elke vergoeding die na de inwerkingtreding wordt toegekend, en van elke planbatenheffing die ingekohierd wordt na die inwerkingtreding. Echter: de afhandeling van een vergoedingsaanvraag doorloopt, net als het bepalen van het bedrag van een heffing, meerdere stappen, met onder meer de redactie van een schaderapport of meerwaarderapport voorafgaand aan de finale toekenning van de vergoeding of vestiging van de heffing. Momenteel is er nog geen enkele ontwerpbeslissing genomen over een vergoedingsaanvraag onder het Instrumentendecreet die in aanmerking komt voor een eigenaarsvergoeding. Er zijn wel al vergoedingsaanvragen ingediend. Om discussie te vermijden over een gelijke behandeling te waarborgen van vergoedingen of heffingen die zijn aangevraagd, respectievelijk waarvoor de vestiging in gang gezet is vóór de inwerkingtreding van huidig besluit, wordt de toepasselijkheid van de aangepaste regeling op deze vergoedingen en heffingen expliciet bevestigd. Zo wordt gewaarborgd dat elke vergoeding die op basis van het Instrumentendecreet wordt toegekend, volgens huidig voorstel kan worden berekend. Zie ook de bespreking van het advies van de Raad van State over dit artikel, onder punt 2.C hierboven.

Artikel 5 van het voorontwerp stelt dat het wijzigingsbesluit in werking treedt op de dag die volgt op de publicatie in het Belgisch Staatsblad. Deze inwerkingtredingsbepaling, die afwijkt van de algemene regel (inwerkingtreding 10 dagen na publicatie), is verantwoord omdat hangende vergoedingsaanvragen zo snel mogelijk behandeld moeten worden. De termijn van orde die van toepassing is voor de behandeling van aanvragen, is voor diverse aanvragen reeds verstreken. Aanvragers van vergoedingen moeten zo snel mogelijk een (ontwerp)beslissing toegestuurd krijgen waarmee ze vervolgens kunnen instemmen of er een bezwaar over formuleren.

Artikel 6 van het voorontwerp bevat de klassieke uitvoeringsbepaling.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel heeft een gunstige financiële weerslag. Er werden berekeningen uitgevoerd voor een casestudie van een kleine 50 lopende vergoedingsaanvragen die in het voorbije jaar werden ingediend voor de aanduiding van de watergevoelige open ruimtegebieden.

We verwijzen naar de algemene toelichting en de toelichting van artikel 3. De totaalsom van de vergoedingen voor die dossiers conform de nieuw voorgestelde tekst – die o.i. een duidelijkere en correctere uitvoering van artikel 14 van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023 inhoudt – ligt gemiddeld 30% lager dan de totaalsom indien de venale waarde enkel zou worden bijgesteld in geval van een nog niet-betaalde planbatenheffing.

Bij advies van 2 december 2025 heeft de Inspecteur van Financiën het besluit gunstig geadviseerd.

Begrotingsakkoord werd verleend op 17 december 2025.

B. ESR-TOETS

Er is geen relatie met of invloed op de toepassing van het Europese stelsel van nationale en regionale rekeningen.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel heeft een positieve impact op het personeel van de Vlaamse Overheid. Het toepassen van een gestandaardiseerde methode betekent een beperking van de werklust, zie de algemene toelichting. Dit zal bevorderlijk zijn voor de doorlooptijd van de aanvragen. Een tijdige behandeling van aanvragen was (is) met een niet-gestandaardiseerde methode niet gegarandeerd.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel heeft een positieve impact op de lokale en provinciale besturen. Het toepassen van een gestandaardiseerde methode maakt de vergoedingslast bij herbestemmingen naar open ruimte voorspelbaarder. Het correct in rekening brengen van de factoren van artikel 14 Instrumentendecreet van 26 mei 2023 heeft een gunstige impact op de betaalbaarheid van die vergoedingen, vergelijkbaar met de budgettaire impact voor de Vlaamse Overheid.

4 VERDER TRAJECT

Na definitieve goedkeuring kan het besluit worden vertaald en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Zoals hierboven toegelicht, bepaalt het voorlaatste artikel dat de gewijzigde regeling in werking treedt op de dag die volgt op de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan bovengenoemd ontwerpbesluit.
- 2° de Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving en landbouw, te gelasten voornoemd ontwerpbesluit te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS

Bijlagen

- besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2024 over het realisatiegericht instrumentarium, wat het bepalen van de eigenaarswaarde betreft
- advies 78.913/1 van 9 maart 2026 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State