

Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 – bus 15
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

De heer Koen Van den Heuvel
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw
Koning Albert II-laan 20 bus 1
1000 Brussel

uw bericht van

21 maart 2019

uw kenmerk

K37/20190321-32385

ons kenmerk

Voor Minaraad: 02/K2/2019/
Voor SALV: 2019-06

Bijlagen

/

Datum

13 mei 2019

Vragen naar

Kathleen Quick
Wouter Vanacker

e-mail

Kathleen.quick@minaraad.be
wvanacker@serv.be

Betreft: grondwaardeverlies

Mijnheer de minister,

De Minaraad en SALV ontvingen – resp. op 25 maart en 26 maart 2019 – de adviesvraag over het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende subsidiëring van grondwaarde-verlies bij bebossing, ondersteund door de inkomsten van de bosbehoudsbijdrage in geval van ontbossing.

De Raden stelden, in hun gezamenlijk advies van 26 januari 2017 over de subsidiëring van het geïntegreerd natuurbeheer, dat “*Voor het bebossen van eigen terreinen, die reeds in eigendom zijn van private beheerder en die aan dezelfde voorwaarden beantwoorden, in het ontwerpbesluit niets [is] voorzien (geen regeling voor kapitaalschade). Op grond van artikel 87 van het Bosdecreet is dit wel mogelijk. De Raden bevelen aan om een dergelijke regeling in het besluit op te nemen indien hiervoor middelen uit het bossencompensatiefonds worden gebruikt.*”. De Raden vinden het positief dat deze aanbeveling nu door de Vlaamse Regering in een wetgevend initiatief wordt vertaald.

Wat de inhoud aangaat, wijzen de Raden op het doel van de nieuwe regeling, zoals blijkt uit aanhef, met name “*de noodzaak om compenserende bebossing, zoals vermeld in artikel 90bis van het Bosdecreet, te realiseren*”. In dit verband wijzen de Raden op de verschillende mogelijkheden die op dit moment bestaan om gronden te (her)bebossen, met name (1) op basis van dit ontwerpbesluit, maar ook (2) in de vorm van de aankoop van terreinen met het oog op bebossing in kader van het besluit geïntegreerd natuurbeheer, dan wel (3) met behulp van de subsidies voor het bebossen van een grond, of ook nog (4) via de compensatieregeling voor ontbossing, en ook nog (5) de tot op heden jaarlijkse projectoproep van het ANB en als laatste (6) spontane bebossing. In het bijzonder wijzen de Raden op de verschillen in bestemmingen waar op grond van al deze regelingen kan worden bebost.

Verder wordt in de bisnota aan de Vlaamse regering gesteld dat de nu voorgestelde regeling gelijkaardig is aan de regeling inzake de subsidiëring van de aankoop van terreinen met het oog op bebossing. Op bepaalde punten wijken de voorwaarden van beide regelingen evenwel van elkaar af (inclusief wat de bestemmingen betreft) zonder dat hiervoor aanwijsbare redenen worden vermeld.

In het algemeen vragen de Raden naar meer samenhang in het beleid dat ontwikkeld wordt om (compenserende) bebossing te realiseren. Indien het nodig is om bepaalde verschillen te behouden, vragen de Raden om het behoud hiervan te duiden. Verder vragen ze tevens naar een evaluatie, met name of de genomen beleidsmaatregelen gezorgd hebben voor een toename van de bosoppervlakte. In het kader van dit ontwerpbesluit willen ze ook het rapport van het Rekenhof uit 2016 in herinnering brengen en de nood aan een goede boekhouding, opvolging en monitoring.

Inzake het ontwerpbesluit zelf, hebben de Raden in de eerste plaats opmerkingen bij de voorwaarden, vermeld in artikel 3, §1, tweede lid:

- Bij 1°, wijzen de Raden er op dat het punt verwarrend geformuleerd is. De Raden menen dat er een punt gezet kan worden achter “de grond is niet verpacht”, aangezien de rest van de zin geen toegevoegde waarde heeft en verwarrend werkt, wetende dat een pachter noch de eigenaar, noch de houder van een zakelijk recht kan zijn.
- Bij 2°, inzake de voorwaarde dat de grond niet in een beheerplan als “*te bebossen*” mag zijn opgenomen, stellen de Raden voor om de tekst te wijzigen zodat duidelijk wordt dat deze voorwaarde enkel geldt voor beheerplannen die reeds goedgekeurd zijn bij het inwerking treden van voorliggend ontwerpbesluit, vermits wat dat betreft het engagement reeds is aangegaan zonder dat er van vergoeding sprake is. Omgekeerd, bij de opmaak van nieuwe beheerplannen in de toekomst, valt niet uit te sluiten dat daarin een grond aangemerkt zou worden als te bebossen, en dat daarvoor dan vervolgens, als er effectief bebost wordt, een vergoeding moet kunnen worden aangevraagd. De huidige tekst heeft dus een ontradend effect om te bebossen percelen in een nieuw beheerplan op te nemen, want hij impliceert dat er gewacht moet worden tot er een bebossing is gebeurd (waarvoor een subsidie kan worden gevraagd), vooraleer er toch een beheerplan voor het betrokken perceel zou worden opgesteld.
- Bij 6°, vragen de Raden om het woord “duurzaam” in te voegen onder b), “*op voorwaarde dat de voorgestelde bebossing duurzaam bijdraagt [...]*”.

Hiernaast wenst de Raden te wijzen op het feit dat het besluit, waarnaar verwezen wordt in artikel 3, §2, 1°, van dit ontwerpbesluit, ondertussen vervangen is door het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 betreffende de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer. Aansluitend hierbij verwijzen de Raden naar de, met artikel 34 van dit uitvoeringsbesluit ingestelde “*doelmatigheidstoets*”. Deze toets dient te worden doorgevoerd naar aanleiding van aanvragen van aankoopsubsidies, en zijn erop gericht het nut voor het natuurbehoud te beoordelen van dergelijke aanvragen. De Raden vragen om in het voorliggende ontwerpbesluit een gelijkaardige toetsing in te voeren, opdat de aanwending van de middelen zou bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelen inzake bos en natuur.

In artikel 4 van het voorgelegde ontwerpbesluit worden de voorwaarden geformuleerd waaraan voldaan moet worden “*om de subsidie op basis van dit besluit te verkrijgen*”. Onder 3° staat dat de aanvrager er toe gehouden is er voor te zorgen dat “*de nodige beheerwerken om de bebossing in stand te houden, worden uitgevoerd*”. Onder 4° wordt toegevoegd dat “*de bebossing [...] als inheems bos [wordt] behouden. De aanplant van soorten die niet opgenomen zijn in de bijlage met inheemse soorten, als die in de aanvraag waarvoor subsidie wordt toegekend zijn opgenomen, is niet toegestaan*”. De Raden gaan er van uit dat de naleving van dergelijke voorwaarden, voor enigszins betekenisvolle bossen, het beste wordt gegarandeerd door opname ervan in een beheerplan dat op een regelmatige wijze wordt opgevolgd, conform artikel 11 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 betreffende de natuurbeheerplannen en de erkenning van natuurreservaten. De Raden vragen daarom om de opmaak van een beheerplan conform artikel

16ter van het natuurdecreet, van minimum type 1, als voorwaarde aan artikel 4, 3°, toe te voegen en bij de uitreiking van de subsidie mogelijk te maken naar gelang de evaluatie bij de doelmatigheids-toets (i.e. eenmaal de bebossing heeft plaatsgevonden), gelijkaardig aan de voorwaarde van artikel 38, 5°, van het besluit van 14 juli 2017 betreffende de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer.

Verder vragen de Raden zich af hoe men tot de begroting van de forfaitaire vergoeding van het grondwaardeverlies is gekomen. In de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt hierover enkel bepaald dat “artikel 6 en 7 het subsidiebedrag vast[stellen] voor het grondwaardeverlies dat wordt geleden in geval van aanleg van een bos”.

Voor de Raden is het onduidelijk of het grondwaardeverlies feitelijk even betekenisvol hoort te zijn in groene dan wel in agrarische bestemmingen.

- Wat de groene bestemmingen betreft, zou men enerzijds kunnen poneren dat er geen grondwaardeverlies optreedt omdat men hier gewoon de bestemming realiseert. Wat dit betreft, lijkt de term “*grondwaardeverlies*” slecht gekozen, aangezien het “*verlies*” in deze bestemmingen eerder te maken heeft met het feit dat men nadien ertoe verplicht zal worden het bos te compenseren (financieel of in natura), indien er later wordt ontbost. Anderzijds is het wel het geval dat ook de decreetgever er van uit lijkt te gaan dat er sprake kan zijn van kapitaalwaardevermindering in geval van bebossing in groene bestemmingen, gelet op artikel 87 van het Bosdecreet dat voorziet in de mogelijkheid tot het toekennen van kapitaal-subsidiëerbaarheid van bebossing in bepaalde, groene, bestemmingen.
- Wat het bebossen van agrarische bestemmingen betreft, erkennen de Raden het verschil in waarde van groene en agrarische bestemmingen. Maar de compensatie van dat verschil is pas aan de orde bij een herbestemming. Overigens kan “grondwaardeverlies” hier evenzeer aan de orde zijn wegens compensatieplicht bij ontbossing.

De Raadspartners hebben bij de kwestie van vergoedbaarheid in “groene bestemmingen” uiteenlopende visies:

- Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu vragen om groene bestemmingen uit te sluiten van de subsidiëring zoals vooropgesteld in dit ontwerpbesluit, en sturen aan op een breder debat. Het ontwerpbesluit maakt immers geen onderscheid tussen de bestemming van de grond, hetzij agrarisch gebied, hetzij een natuur- of bosbestemming. Dit onderscheid is nochtans fundamenteel. In het geval van een agrarische bestemming maakt bebossing andere, landbouwactiviteiten onmogelijk, terwijl in het geval van een groene bestemming de bestemming/doel van de grond net gerealiseerd wordt (Natura2000, VEN, stadsrandbos,...). Bovendien is de absolute waarde tussen agrarische bestemmingen en groene bestemmingen verschillend, en logischerwijs ook het absoluut waardeverlies bij wijziging van huidige teelt of vegetatietype naar bos. Het ontwerpbesluit maakt hierin echter geen onderscheid. Zoals eerder reeds opgemerkt door de Inspectie van Financiën, creëert het ontwerpbesluit derhalve een gelijkheid, die er in de feiten absoluut geen is. Ook schuilt in dit voorstel een pervers effect, dat kan leiden tot een verhoging van de grondprijs van groene bestemmingen die niet bebost zijn. Een analoog debat, niet over de realisatie van groene bestemmingen, maar wel over de realisatie van agrarische bestemmingen, liep vorig jaar in het (ontwerp) beleidskader ‘open ruimte’ van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). In dat ontwerp werd door de Vlaamse administratie landbouw voorgesteld om niet-realisatie van agrarische gronden voortaan te belasten, in plaats van realisatie te subsidiëren. Een consequent beleid en regelgeving voor zowel agrarische als groene bestemmingen is hier gewenst.

- Landelijk Vlaanderen, Hubertusvereniging Vlaanderen en Vlaams Agrarisch Centrum stellen dat het principe van grondwaardeverlies in groene bestemming vastligt, zoals blijkt o.a uit het Bosdecreet. Het is ook af te leiden uit het feit dat volgens het subsidiebesluit aan partijen zelfs veel hogere subsidies worden gegeven voor aankopen inclusief in groene bestemmingen om bos en natuur aan te leggen. Indien er geen waardeverlies na aankoop zou zijn bij dergelijke toepassingen zou deze aankoopsubsidie, die een artificiële lage kapitaalkost voor de begunstigde betekent, een gesubsidieerde vermogensverhoging voor hem veroorzaken wat niet de bedoeling kan zijn. Hetzelfde geldt voor de door de overheid gestimuleerde markt voor compenserende bebossing in natura waarbij de besparing op de bosbehoudsbijdrage ook wordt aangewend voor waardecompensatie bij bebossing in groene bestemmingen. Als laatste wordt opgemerkt dat, zoals herinnerd in het begin van huidig advies, de Raden de voorliggende subsidie vanuit het bossencompensatiefonds in groene bestemmingen unaniem heeft aanbevolen in januari 2017 en nu de wetgevende vertaling ervan positief vindt.
- Vlaams ABVV en ACV spreken zich niet uit over de wenselijke technische oplossing in dit dossier. Ze vragen wel dat het debat gefinaliseerd zou worden dat moet leiden tot een evenwichtige en integrale overheidsvisie op de onderliggende ruimere problematiek, nl. de kwestie van de waardevermindering of waardevermeerdering bij wijziging of realisatie van de bestemming van bepaalde percelen overeenkomstig de regelgeving ruimtelijke ordening. Dit vraagstuk zal nog sterk in belang toenemen, onder meer in het licht van de klimaatproblematiek en de aangekondigde betonstop. Het is van groot sociaaleconomisch belang, o.a. gelet op de potentieel grote impact op de overheidsbegroting en gelet op de in het geding zijnde verdelingsaspecten.
- Volgende organisaties onthouden zich bij deze kwestie: Algemeen Boerensyndicaat, BFA, Bioforum Vlaanderen, Boerenbond, Groene Kring, Fedagrim, Fevia Vlaanderen, KVLV-Agra, OECO, Platform voor Landbouwonderzoek, Rederscentrale cv, Rikolto, UNIZO, Vertegenwoordiging van het Landbouwonderwijs, VOKA, VBT.

Wat tot slot het planologisch aspect van dit beleid betreft, stellen de Raden vast dat er met dit ontwerpbesluit niet wordt overgegaan tot herbestemming indien op grond van dit ontwerpbesluit bebost wordt in niet-groene bestemmingen. Na doorvoering van de hierboven vermelde doelmatigheidstoets kan hieruit een dergelijke herbestemming immers als een logische consequentie voortvloeien. Met artikel 7 van het ontwerpbesluit wordt gealludeerd op dergelijke herbestemmingen. Daarbij merken de Raden op dat artikel 6.2.4. van het Decreet van 23 juli 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, bepaalt dat een bestemmingswijzigings-compensatie slechts kan worden toegekend voor een perceel dat onder meer voldoet aan de voorwaarde dat het *“in het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin het ruimtelijk uitvoeringsplan of het plan van aanleg definitief wordt vastgesteld of aangenomen, geregistreerd is in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem, uitgezonderd de percelen die geregistreerd worden binnen de teeltgroep ‘geen cultuurgrond’*, wat maakt dat het gestelde in artikel 7 van het ontwerpbesluit in een aantal gevallen zonder voorwerp zal zijn.

Toch noopt artikel 7 tot enige verduidelijking. De Raden vinden het met name beter om in dit artikel de terminologie van titel 2 van het grond- en pandendecreet te gebruiken, i.e. het woord *“bestemmingswijzigingscompensatie”* in plaats van de termen *“planschade”* en *“kapitaalschade”*. Op deze manier is het duidelijk dat de subsidie voor grondwaardeverlies naar aanleiding van de bebossing gekoppeld is aan het kapitaalverlies (art. 6.2.1) voor de eigenaar (art. 6.2.11) bij een planologische ingreep van een landbouw- naar een groene bestemming (art. 6.2.1) en niet aan de andere gevallen van titel 3. SALV en de Minaraad onderschrijven dat de subsidie kan worden

teruggevorderd voor zover de bestemmingswijzigingscompensatie geen rekening houdt met de eerder toegekende tegemoetkoming voor het grondwaardeverlies naar aanleiding van de bebossing.

Hoogachtend,

Hendrik Van Damme
Voorzitter SALV

Pieter Verbeek
Voorzitter Minaraad