



Vlaanderen
is omgeving

Handleiding Planologische compensatie

DEPARTEMENT
OMGEVING

omgevingvlaanderen.be

INHOUDSTAFEL

INTRO	3	
1	DECRETALE BEPALING	4
2	TOEPASSINGSGEBIED VAN DE PLANOLOGISCHE COMPENSATIEPLICHT	5
3	INHOUDELIJKE INVULLING VAN DE COMPENSATIEPLICHT	6
3.1	Compensatie is het gevolg, en niet de verantwoording van de aanduiding van nieuwe harde bestemmingen	6
3.2	Te compenseren bestemmingen, compenserende bestemmingen	7
3.3	Uitzonderingen op de compensatieplicht	9
3.4	Afwijkingen van de vereiste van gelijktijdigheid	10
3.5	Reële compensatie	12
3.6	Compensatie in principe door de plannende overheid zelf	12
4	RELATIE MET ANDERE COMPENSATIEVERPLICHTINGEN EN MET DE TOEPASSING VAN ANDERE DECRETALE REGIMES	13
4.1	HAG (Herbevestigd Agrarisch Gebied)	13
4.2	Natuurcompensatie, Boscompensatie	13
4.3	Planschade en planbaten	14
5	INTEGRATIE VAN DE PLANOLOGISCHE COMPENSATIEPLICHT IN HET OPMAAKPROCES VAN EEN RUIMTELIJK UITVOERINGSPLAN.....	15
6	AFDWINGBAARHEID VAN DE PLANOLOGISCHE COMPENSATIEPLICHT	15

INTRO

Bij decreet van 17 mei 2024 werd in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna VCRO) een planologische compensatieplicht ingevoerd. Met artikel 57 van het vermelde decreet werd in de VCRO een nieuw artikel 2.2.6/1 ingevoegd, dat in werking is getreden op 20 juli 2024.

De planologische compensatieplicht houdt in dat de plannende overheden bij planinitiatieven voor bijkomend aanbod voor de bestemmingen wonen, bedrijvigheid, recreatie en gemeenschapsvoorzieningen, tegelijk slecht gelegen of overbodig juridisch aanbod moeten neutraliseren.

Volgens de overgangsbepaling van artikel 129 van het decreet van 17 mei 2024 is de compensatieplicht van toepassing op alle ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvan de startnota goedgekeurd wordt na de datum van inwerkingtreding van het nieuwe artikel, na 20 juli 2024 dus.

De decretale bepalingen machtigen de Vlaamse Regering om via uitvoeringsbesluit nadere regels vast te stellen in verband met de compensatieplicht. Er is nog geen dergelijk uitvoeringsbesluit vastgesteld.

Deze handleiding heeft tot doel de toepassing van deze compensatieplicht te verduidelijken. Daarvoor wordt in belangrijke mate teruggerepen naar de parlementaire voorbereiding van de betrokken decretale regeling die online kan geraadpleegd worden ([Parl. St. VI. Parl., 2023-2024, stuk 2182/1](#), p. 8-9 en p. 38 e.v.). In de handleiding citeren we dit parlementair stuk met de verwijzing “parlementaire voorbereiding” en een paginavermelding. Daarbij zijn her en der belangrijke elementen of passages in vet gezet als (eigen) benadrukking.

Publicatiedatum

2 oktober 2024

1 DECRETALE BEPALING

Artikel 2.2.6/1 van de [Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening](#) luidt:

Art. 2.2.6/1. §1. Voor de toepassing van dit artikel, dat een verplichting tot planologische compensatie instelt, worden twee groepen bestemmingen onderscheiden:

1° bestemmingen die ressorteren onder de categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding “wonen”, “bedrijvigheid”, “recreatie” of “gemeenschaps- en nutsvoorzieningen”;

2° bestemmingen die ressorteren onder de categorie van gebiedsaanduiding “landbouw”, “bos”, “overig groen” of “reservaat en natuur”.

Als een ruimtelijk uitvoeringsplan een wijziging doorvoert van een bestemming of nabestemming uit de tweede groep als vermeld in het eerste lid naar een bestemming of nabestemming uit de eerste groep als vermeld in het eerste lid gaat die bestemmingswijziging gepaard met een gelijktijdige en in oppervlakte minstens gelijke wijziging van bestemmingen uit de eerste groep naar bestemmingen uit de tweede groep. Die laatste bestemmingswijziging wordt de compensatie genoemd.

De compensatie gebeurt op gronden waarvan de realisatie van de tot dan toe geldende bestemming door de plannende overheid beleidsmatig niet langer gewenst is.

De verplichting tot compensatie, vermeld in het tweede lid, geldt niet in de volgende gevallen:

1° de wijziging naar een bestemming uit de eerste groep als vermeld in het eerste lid beslaat een in omvang beperkte oppervlakte;

2° op het grondgebied van de plannende overheid zijn geen gronden meer aanwezig die een bestemming uit de eerste groep als vermeld in het eerste lid hebben, waarvan de ontwikkeling beleidsmatig niet langer gewenst is;

3° de bestemmingswijziging is gericht op het zone-eigen maken van bestaande hoofdzakelijk vergunde constructies; wordt in het betrokken ruimtelijk uitvoeringsplan echter ook in ruimtelijke uitbreiding voorzien dan geldt de verplichting tot compensatie voor de oppervlakte van de mogelijke uitbreiding.

Aan de verplichting tot compensatie, vermeld in het tweede lid, wordt geacht te zijn voldaan in de volgende gevallen:

1° de plannende overheid voert een ander lopend planningsproces, waarbij in oppervlakte minstens gelijke wijzigingen van bestemmingen of nabestemmingen uit de eerste groep als vermeld in het eerste lid naar bestemmingen of nabestemmingen uit de tweede groep als vermeld in het eerste lid begrepen zijn;

2° de plannende overheid voerde in recent vastgestelde ruimtelijke uitvoeringsplannen in oppervlakte minstens gelijke wijzigingen door van bestemmingen of nabestemmingen uit de eerste groep als vermeld in het eerste lid naar bestemmingen of nabestemmingen uit de tweede groep als vermeld in het eerste lid;

3° er wordt toepassing gemaakt van de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil als vermeld in artikel 2.1.61 en volgende van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting.

De verplichting tot planologische compensatie is van overeenkomstige toepassing voor het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.

§2. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de verplichting tot planologische compensatie, vermeld in paragraaf 1, inzonderheid met betrekking tot de toepassing van het vierde en vijfde lid van paragraaf 1, en met betrekking tot compensatie buiten het grondgebied van de plannende overheid.

2 TOEPASSINGSGEBIED VAN DE PLANOLOGISCHE COMPENSATIEPLICHT

Voor ruimtelijke uitvoeringsplannen is de compensatieplicht van toepassing voor **alle ruimtelijke uitvoeringsplannen waarvoor de startnota wordt goedgekeurd na 20 juli 2024**. Dat is zo geregeld door een overgangsbepaling van het decreet van 17 mei 2024 houdende diverse bepalingen over omgeving, leefmilieu en natuur en ruimtelijke ordening (het “Verzameldecreet”), met name artikel 129. Artikel 57 van het Verzameldecreet, dat de compensatieplicht invoerde in de VCRO, en de bijbehorende overgangsbepaling zijn in werking getreden 10 dagen na de publicatie van het decreet in het Belgisch Staatsblad van 10 juli 2024.

Op die manier kan al in het begin van het planningsproces rekening gehouden worden met de compensatieplicht. Een startnota bevat een aanduiding van het studiegebied voor het voorgenomen ruimtelijk uitvoeringsplan, en tot dat studiegebied behoort of behoren vanzelfsprekend ook het gebied of de gebieden waar men mogelijks een bestemming wonen, bedrijvigheid, recreatie of gemeenschapsvoorzieningen zou schrappen om te voldoen aan de compensatieplicht. Zie ook punt 5 verderop over de integratie van de compensatie in het opmaakproces van een ruimtelijk uitvoeringsplan.

Ook ruimtelijke uitvoeringsplannen die vastgesteld worden als gevolg van de afgifte van een **planologisch attest**, zijn onderworpen aan de planologische compensatieplicht (zie de parlementaire voorbereiding, p. 43). Artikel 2.2.6/1, §1, vierde lid, 3° VCRO gaat hier specifiek op in. De compensatieplicht geldt niet in de mate dat de bestemmingswijziging gericht is op het zone-eigen maken van bestaande hoofdzakelijk vergunde constructies in hun bestaande omvang. In de mate dat het plan dat zou volgen uit een planologisch attest meer doet dan bestaande vergunde of vergund geachte bebouwing en verharding bestendigen, en dus uitbreiding ervan toestaat, moet er wel gecompenseerd worden. Zie ook verder over het aspect “feitelijk ruimtegebruik” bij de mogelijke uitzonderingen op de compensatieplicht, punt 3.3 hieronder.

Om die reden werd bij de invoering van de compensatieplicht ook artikel 4.4.24 VCRO gewijzigd, zodat in de uitspraak over een planologisch attest al geanticipeerd kan worden op de vereiste compensatie indien in uitbreidingen wordt voorzien. In het tweede lid van dat artikel staat nu ook: “Als het attest de opmaak of wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan vooropstelt om in ontwikkelingsmogelijkheden te voorzien, vermeldt het attest ook op welke wijze daarbij voldaan zou kunnen worden aan de bepalingen van artikel 2.2.6/1.” Deze bepaling is sinds **20 juli 2024** in werking, dus **elk planologisch attest dat vanaf die datum wordt afgegeven en dat een planwijziging in het vooruitzicht stelt die uitbreiding toelaat, moet vermelden hoe aan de planologische compensatieplicht zou kunnen worden voldaan**. Dat is niet onlogisch aangezien het RUP later volgt, en de startnota van het betrokken RUP zal goedgekeurd worden na 20 juli 2024. Merk op dat de verplichting om in te gaan op de mogelijke compensatie, geldt voor het attest, en dus voor de overheid die het attest aflevert. Een aanvrager van een planologisch attest is niet

verplicht (of kan niet verplicht worden) om in zijn aanvraag aan te geven waar en hoe compensatie zou kunnen gebeuren. Maar het is tegelijk ook niet uitgesloten dat een aanvraag tot planologisch attest daar suggesties over bevat, bijvoorbeeld als de aanvrager gronden in eigendom heeft met “harde” bestemming die voor bestemmingswijziging in aanmerking komen.

De planologische compensatieplicht geldt tot slot ook bij de vaststelling van projectbesluiten voor **complexe projecten** in de zin van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten. Art. 2.2.6/1, §1, zesde lid VCRO stelt: “De verplichting tot planologische compensatie is van overeenkomstige toepassing voor het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.”

Bij gebreke aan expliciete vermelding van het sleutelmoment voor de procedure complexe projecten, moeten we voor die projecten op zoek naar de procedurestap die evenwaardig is met de startnota bij RUPs.

Dat is o.i. niet de startbeslissing (want die houdt enkel de beslissing in om de procedure complexe projecten te gebruiken), maar de alternatievenonderzoeksnota (art. 8 decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten). Zo’n alternatievenonderzoeksnota bevat inderdaad de doelstellingen en geografische werkingssfeer van het geplande project en de te onderzoeken alternatieven. Dit is vergelijkbaar met de startnota bij ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Aangenomen mag worden dat de datum waarop de **alternatievenonderzoeksnota** verstuurd wordt **voor advies en aan de raadpleging van het publiek** wordt onderworpen, uitmaakt of de compensatieplicht moet worden toegepast. Valt die datum vóór of op 20 juli 2024, dan is de compensatieplicht niet van toepassing. Valt die datum **na 20 juli 2024**, dan is de **planologische compensatieplicht van toepassing voor het complex project** in kwestie.

3 INHOUDELIJKE INVULLING VAN DE COMPENSATIEPLICHT

De algemene toelichting bij de decreetwijziging waarmee de planologische compensatieplicht in de VCRO werd ingevoerd, vermeldt dat de decretale verankering van het compensatieprincipe kadert in de algemene beleidsdoelstelling om open ruimte te vrijwaren, en de toename van bijkomend ruimtebeslag af te remmen en op termijn te stoppen (parlementaire voorbereiding, p. 9). **Deze doelstellingen inzake bescherming van open ruimte en vermijden van bijkomend ruimtebeslag geven dus alvast de richting aan voor de interpretatie van alle onderdelen van de decretale regeling.**

3.1 COMPENSATIE IS HET GEVOLG, EN NIET DE VERANTWOORDING VAN DE AANDUIDING VAN NIEUWE HARDE BESTEMMINGEN

De parlementaire voorbereiding (p. 38) stelt: “De basisidee (...) is dat de aanduiding van nieuw aanbod voor een aantal “harde” bestemmingen, op plekken waar tot dan toe een open ruimtebestemming of groene bestemming gold, gepaard moet gaan met een even grote en gelijktijdige “schrapping” van slecht gelegen of overbodig juridisch aanbod aan bestaande harde bestemmingen die nog niet zijn ingevuld. Bij schrapping moet de **prioriteit** uiteraard gaan **naar slecht gelegen of overtollig juridisch aanbod**, als dat aanwezig is”. Zie ook het derde lid van artikel

2.2.6/1, §1 VCRO (de compensatie gebeurt op gronden waarvan de realisatie van de tot dan toe geldende bestemming door de plannende overheid beleidsmatig niet langer gewenst is).

De parlementaire voorbereiding (p. 38) vervolgt:

“Zoals in de algemene toelichting vermeld, kadert deze regeling in de algemene beleidsdoelstelling om open ruimte te vrijwaren, en de toename van bijkomend ruimtebeslag af te remmen en op termijn te stoppen. In ieder geval doet de compensatieregeling **geen afbreuk aan het principe dat “uitbreiding de uitzondering moet zijn”** en wordt niet voorbij gegaan aan het grote belang van de streefdoelen van de strategische visie BRV (open ruimte vrijwaren, verdichten, intensiveren, klimaatrobuust ontwikkelen, ...). Het neutraliseren van juridisch aanbod waar harde ontwikkeling door de plannende overheid beleidsmatig niet langer wenselijk is, is daarbij belangrijk. Zeker omdat dit ook gepaard gaat met een herbestemming naar open of groene ruimte. Inzetten op veranderingen in landgebruik legt mee de basis voor de kwaliteit en klimaatrobuustheid van onze ruimte op de lange termijn. De herbestemming van grote oppervlaktes ter vrijwaring van de open ruimte en de ondersteuning van lokale overheden hierin zijn daarom cruciale onderdelen van een ruimtelijk én klimaatbeleid.

Sowieso moet de aanduiding van nieuw aanbod voor wonen, bedrijvigheid, recreatie of gemeenschaps- en nutsvoorzieningen onderbouwd zijn door een aangetoonde behoefte, en moet aangetoond zijn dat de plek geschikt is voor de nieuwe bestemming (bv. nabijheid van voorzieningen voor wat betreft de woonfunctie). De bestemmingswijziging moet vanzelfsprekend ook in overeenstemming zijn met het geldende ruimtelijke structuurplan of ruimtelijk beleidsplan. Is die onderbouwing vanuit behoeften en de motivering van de geschiktheid van de plek er niet, of is de bestemmingswijziging niet in overeenstemming met het structuurplan of het beleidsplan, dan kan een loutere compensatie de aanduiding van de nieuwe harde bestemming niet rechtvaardigen.”

3.2 TE COMPENSEREN BESTEMMINGEN, COMPENSERENDE BESTEMMINGEN

De parlementaire voorbereiding (p. 38) stelt:

“In het artikel wordt de compensatieplicht concreet omschreven aan de hand van de gebiedscategorieën van artikel 2.2.6 VCRO, zodat daarover geen onduidelijkheid bestaat.

Het eerste lid van het artikel onderscheidt twee groepen bestemmingen, met name de bestemmingen die tot de gebiedscategorie (of subcategorie) **“wonen”, “bedrijvigheid”, “recreatie” of “gemeenschaps- en nutsvoorzieningen”** horen **enerzijds**, en de bestemmingen die tot de gebiedscategorieën **“landbouw”, “bos”, “overig groen” en “reservaat en natuur”** horen **anderzijds**.

Het tweede lid van paragraaf 1 van (...) artikel 2.2.6/1 VCRO bepaalt vervolgens dat een planologische compensatie noodzakelijk is indien een bestemming van de tweede groep wordt omgezet in een bestemming of nabestemming uit de eerste groep.

Gelet op het tijdelijk karakter van ontginningen en het feit dat daar steeds met nabestemmingen wordt gewerkt, meestal in functie van natuur, bos of landbouw, wordt voor de aanduiding van een **“gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen”** geen compensatieverplichting ingesteld.

Merk op dat ook voor het aanduiden van een gebied dat behoort tot de gebiedscategorie **“lijninfrastructuur”** geen compensatieverplichting wordt ingesteld. Dit valt te verantwoorden doordat:

- in een aantal gevallen het RUP dat een gebied voor lijninfrastructuur aanduidt, op de plek komt waar het gewestplan via een reservatiestrook of via een aanduiding “bestaande weg”, “bestaande spoorweg”, “bestaande waterweg”, ... (in overdruk) de infrastructuur in kwestie reeds had verankerd of principieel had mogelijk gemaakt;
- in een aantal gevallen het RUP dat een gebied voor lijninfrastructuur aanduidt, wordt opgemaakt in functie van een beter tracé dan hetgeen op de bestaande plannen is aangeduid, waarbij dan ook de oorspronkelijke reservatiestrook geschrapt wordt.”

Niettegenstaande artikel 2.2.6/1 VCRO geen planologische compensatieplicht instelt voor de aanduiding van gebieden die tot die gebiedscategorieën behoren, kan het zijn dat op grond van andere regelgeving of beleidsdoelstellingen wél een andere compensatieplicht bestaat, bijvoorbeeld natuurcompensatie of boscompensatie (zie punt 4.2 hierna).

De parlementaire voorbereiding (p. 40) vervolgt:

“Merk op dat de **concrete compensatie niet gebonden is aan de specifieke te compenseren bestemming**. De aanduiding van nieuw woongebied bijvoorbeeld kan dus gecompenseerd worden door het herbestemmen van (onontwikkeld) bedrijventerrein naar open ruimte. Het is ook niet zo dat de herbestemming die als compensatie dient, een aaneensluitend gebied zou moeten betreffen. Het kan gaan om verschillende locaties op het grondgebied van de plannende overheid.”

Het herbestemmen van een **woonreservegebied** naar woongebied (en het ordenen ervan) door middel van een RUP behoeft geen compensatie, de gronden hebben immers al een bestemming die behoort tot de gebiedscategorie “wonen”. Omgekeerd kan de herbestemming van een woonreservegebied naar een openruimtebestemming of groene bestemming gebruikt worden als compensatie. Dat sinds de inwerkingtreding van het decreet Woonreservegebieden op 7 juli 2023 een “vrijgavebesluit” vereist is vooraleer een woonreservegebied effectief ontwikkeld kan worden (artikel 5.6.10 e.v. VCRO), doet daaraan geen afbreuk (zie parlementaire voorbereiding, p. 40).

Gebieden die overeenkomstig artikel 5.6.8 VCRO door de Vlaamse Regering als **“watergevoelig open ruimtegebied” (WORG)** zijn aangeduid, zijn niet langer bebouwbaar en kunnen bijgevolg ook niet meer ingezet worden als compensatie. Het risico op ruimtebeslag is al weggenomen door de aanduiding als WORG. De herbestemming van dergelijke gebieden zou dus ook helemaal geen reële compensatie vormen (zie punt 3.5 hierna). Gebieden die aangeduid zijn als ‘watergevoelig open ruimtegebied’ ressorteren overeenkomstig artikel 2.2.6, §2, derde lid VCRO immers onder de subcategorie van gebiedsaanduiding ‘gemengd openruimtegebied’ en hebben dus reeds een open ruimtestatuut. Zie ook de parlementaire voorbereiding van artikel 5.6.8 VCRO: “De aanduiding heft de voordien geldende bestemming, vastgelegd in het geldende plan van aanleg of RUP op ([Parl. St. VI. Parl., zittingsjaar 2016-2017, stuk 1149/1](#), p. 113). Het open ruimtestatuut met een RUP “bevestigen” maakt logischerwijze geen planologische compensatie uit voor de aanduiding van nieuwe harde bestemmingen elders.

“De compensatie wordt dus ingevuld door een gelijktijdige bestemmingswijziging van gronden naar een open ruimtebestemming of groene bestemming. Het gaat dan om gronden waarvan de realisatie van de tot dan toe geldende bebouwbare bestemming beleidsmatig niet langer gewenst is. Het gaat dan bv. over percelen die slecht gelegen zijn (bv. niet kernversterkend, watergevoelig, belangrijke natuurpotenties of bos, ...) en die de plannende overheid dus beleidsmatig niet wenst te ontwikkelen of waarvan in het structuurplan of beleidsplan is opgenomen dat ze beter niet meer ontwikkeld worden. De gemeente kan bv. ook beleidsmatig oordelen dat in de omgeving

een overaanbod aan bebouwbare bestemmingen aanwezig is en op die manier beleidsmatig bijsturen door overbodig juridisch aanbod te schrappen.” (parlementaire voorbereiding, p. 40)

3.3 UITZONDERINGEN OP DE COMPENSATIEPLICHT

Het vierde lid van artikel 2.2.6/1, §1, VCRO bevat een aantal uitzonderingen op de compensatieplicht. De parlementaire voorbereiding (p. 40-41) licht die als volgt toe:

“Er zijn enkele limitatief opgelijste situaties waarin **geen compensatieplicht** geldt. (...):

- Punt 1° van de opsomming betreft de **omvang van de bestemmingswijziging**. Soms is de aanduiding van gronden met bestemming wonen, bedrijvigheid, recreatie of gemeenschaps- en nutsvoorzieningen erg beperkt in oppervlakte en niet van aard om een noodzakelijke planologische compensatie met zich mee te brengen. Men denke aan **grenscorrecties** waarbij zonegrenzen uit oude plannen van aanleg gealigneerd worden op bestaande en vergunde feitelijke situaties. Bijvoorbeeld: de grens tussen een gewestplanzone woongebied en een gewestplanzone agrarisch gebied wordt, ter gelegenheid van de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan voor de woonwijk gelegd op de kadastrale perceelsgrenzen van de woningen met tuin. Dat zou “boekhoudkundig” kunnen inhouden dat er agrarisch gebied verdwijnt ten voordele van woongebied, maar een compensatie is niet vereist.
- Punt 2° brengt in rekening dat op het grondgebied van sommige lokale besturen nog weinig onontwikkelde gebieden met bebouwbare bestemming aanwezig zijn. Dit is weliswaar de uitzondering in Vlaanderen. Hierbij is relevant dat de compensatieplicht rust op de plannende overheid, en dat een gemeente niet bevoegd is om te plannen voor het grondgebied van bv. een buurgemeente. Zijn er in een gemeente **geen of onvoldoende mogelijkheden om bebouwbare bestemmingen te schrappen**, noch voldoende kansen tot rendementsverhoging in reeds ingenomen ruimte, en is er een aantoonbare ruimtevraag (cf. supra), dan kan het gemeentelijk RUP geheel of gedeeltelijk vrijgesteld zijn van gelijktijdige compensatie. Deze kan dan bv. via een gewestelijk of provinciaal RUP opgenomen worden.
- Punt 3° houdt in dat rekening wordt gehouden met het feitelijk ruimtegebruik in de zone die een bebouwbare bestemming krijgt. **Het zone-eigen maken van hoofdzakelijk vergunde en niet-verkorte zonevreemde constructies** of bv. een zonevreemde vergunde verkaveling in een gebied met open ruimtebestemming, om de bestaande (vergunde) functie te bestendigen, **behoeft geen compensatie**. Er wordt immers geen mogelijkheid gecreëerd om bijkomende gebouwen of verharding te realiseren. De afwezigheid van een nood aan compensatie geldt natuurlijk slechts voor de oppervlakte die ingenomen wordt door de betrokken constructies en door de onverharde of onbebouwde ruimtes die in functie staan van de constructies, zoals tuinen of bufferstroken; wordt er met hetzelfde plan in **uitbreidingen** voorzien, **dan geldt de compensatieplicht weer wel.**”

Wat die laatste uitzondering betreft: als een planologisch attest in uitbreiding van een bedrijf voorziet, dan kan voor wat de zogenaamde “korte termijnbehoeften” betreft, met een uitzonderingsvergunning geanticipeerd worden op de bestemmingswijziging voor de uitbreiding (art. 4.4.26, §2 VCRO). Door toepassing van die regeling is het mogelijk dat er bebouwing is gerealiseerd alvorens het ruimtelijk uitvoeringsplan (definitief) is vastgesteld. Het spreekt voor

zich dat het betrokken onderdeel van het RUP niet kan beschouwd worden als “het zone-eigen maken van bestaande hoofdzakelijk vergunde constructies” in de zin van artikel 2.2.6/1, §1, 4^e lid, 3^o VCRO. Het betrokken RUP-onderdeel maakt wel degelijk een ruimtelijke uitbreiding mogelijk die aanleiding geeft tot een compensatieverplichting.

3.4 AFWIJKINGEN VAN DE VEREISTE VAN GELIJKTIJDIGHEID

Het vijfde lid van artikel 2.2.6/1, §1 VCRO schetst een aantal situaties waarin er wel sprake is van compensatie maar zonder dat aan de specifieke toepassingsvoorwaarden van het tweede lid van het artikel is voldaan (gelijktijdigheid, dus in principe zelfde RUP, gelijke oppervlakte, ...). Volgens het vijfde lid wordt in die situaties geacht voldaan te zijn aan de compensatieplicht. De parlementaire voorbereiding (p. 41-42) licht de betrokken bepalingen als volgt toe:

- “De punten 1° en 2° houden in dat rekening kan gehouden worden met **recente of andere lopende RUP's**, zowel de wijzigingen naar bebouwbare als deze naar open ruimtebestemmingen of groene bestemmingen.

Zo zou het kunnen dat een lokaal bestuur in het recente verleden inspanningen heeft gedaan voor herbestemmingen naar open ruimte, terwijl ze geen enkele nieuwe bebouwbare bestemming heeft aangeduid. Dient zich een nood aan wat dat laatste betreft, dan zou een recente schrapping van een bebouwbare bestemming elders kunnen beschouwd worden als voldoende compensatie in het kader van het nieuwe planinitiatief. Het is alleszins niet de bedoeling dat plannende overheden herbestemmingen naar open ruimte “opsparen” (uitstellen) om ze als compensatie te kunnen inzetten als een bestemmingswijziging naar een bebouwbare bestemming zich om één of andere reden aandient. Het voorgestelde artikel legt niet strikt vast wat onder “recent” moet worden begrepen. Dat hangt ook af van het planningsniveau. Op gewestelijk en provinciaal niveau ligt het ritme aan bestemmingswijzigingen (in beide richtingen) hoger dan bv. in een kleine gemeente. Dit kan in een uitvoeringsbesluit verder uitgewerkt worden. Zoals hierboven al vermeld, moet er wel rekening gehouden worden met zowel de recente bebouwbare bestemmingen als met de open ruimtebestemmingen of groene bestemmingen. Een herbestemming naar open ruimte die dateert van voor de inwerkingtreding van dit decreet bijvoorbeeld, maar die gebeurde in een periode dat de plannende overheid ook meerdere bestemmingswijzigingen naar bebouwbare bestemmingen doorvoerde, kan bezwaarlijk als compensatie gelden voor een nieuwe dergelijke bestemmingswijziging na de inwerkingtreding van de compensatieplicht.

De compensatie voor een bestemmingswijziging naar een bebouwbare bestemming kan dus ook gebeuren in een **gelijktijdige bestemmingswijziging** naar open ruimte of groen **die niet in het zelfde RUP is opgenomen**. Dit vermijdt een kunstmatige koppeling of splitsing van bestemmingswijzigingen.

Daarom vermelden de decretale bepalingen dat ook rekening gehouden kan worden met op korte termijn te verwachten RUP's. Logischerwijze gaat het dan over lopende planningsprocessen, aangezien er toch enige **garantie** moet zijn **dat er ook effectief gecompenseerd wordt**.

Een specifiek geval is dat waarin een RUP vastgesteld wordt om te voldoen aan een

verplichting tot planschadevergoeding. De aanduiding van de bebouwbare bestemming is daar het terugdraaien van een bestemmingswijziging naar een open ruimtebestemming om financiële redenen. Compensatie is hier niet aan de orde.

- Punt 3° vestigt er de aandacht op dat de planologische compensatie ook geïntegreerd kan zijn in een toepassing van de figuur van herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil uit het decreet landinrichting (artikel 2.1.61 e.v. van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting). Daarbij worden in principe bestemmingen en eigendommen gelijktijdig geruild, en vaak gaat het om bebouwbare bestemmingen die omgezet worden naar een open ruimtebestemming waarbij de “ontwikkelingsmogelijkheden verplaatst worden” naar een gebied dat nog niet bebouwbaar was maar een bebouwbare bestemming krijgt (weliswaar gaat het ook vaak over een dichtheidsverhoging in een gebied dat reeds een bebouwbare bestemming had). De financiële min- en meerwaarden worden gecompenseerd door de eigendomsruil en door het eventuele bijpassen bij onder- over overbedeling. Worden bij een herverkaveling uit kracht van wet bebouwbare en niet-bebouwbare bestemmingen uitgeruild, dan zal doorgaans door de planologische ruil ook meteen voldaan zijn aan de verplichting tot planologische compensatie, tenzij de oppervlakte aan nieuwe bebouwbare bestemmingen in het betrokken RUP groter is dan de oppervlakte die een open ruimtebestemming krijgt. In het laatste geval zal het evenwicht alsnog hersteld moeten worden.”

Een voorbeeld kan verduidelijken wat onder “recent vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan” in de zin van artikel 2.2.6/1, §1, vijfde lid, 2° wordt aanzien. Heeft een gemeente op een bepaald moment de herbestemming van 2 ha slecht gelegen woonreservegebied naar open ruimte afgerond, en geeft ze enkele maanden later een planologisch attest af dat de herbestemming van een halve hectare landbouwgebied naar bedrijventerrein impliceert, dan moet het RUP dat tijdig wordt opgemaakt en afgerond (opstart uiterlijk één jaar na afgifte van het attest), geen compenserende herbestemming elders meer omvatten.

Artikel 2.2.6/1, §2 VCRO vermeldt expliciet dat in een uitvoeringsbesluit nadere regels kunnen bepaald worden over de toepassing van het vijfde lid van het artikel, dus ook over wat als “recent” planinitiatief moet worden verstaan. Mogelijks preciseert de Vlaamse Regering dit dus in de toekomst.

Ook het “ander lopend planningsproces” in de zin van artikel 2.2.6/1, §1, vijfde lid, 1° kan met een voorbeeld geïllustreerd worden. Een gemeente start een herbestemming naar open ruimte van een ambachtelijke zone op. Enkele maanden later wordt een RUP opgestart om te voldoen aan de uitbreidingsbehoeften van enkele bedrijven op een bestaand lokaal bedrijventerrein in de gemeente. Het eerste planningsproces kan de benodigde compensatie inhouden voor de ander bestemmingswijziging, zonder dat ze in eenzelfde planningsproces zijn opgenomen.

Of nog: een gemeente start een RUP op voor de uitbreiding van een lokale recreatiezone met enkele nieuwe sportterreinen. Op dat moment loopt een onderzoek naar de herbestemming van onbebouwde terreinen elders in de gemeente die een openbare nutsbestemming hebben. De startnota van het RUP “Uitbreiding Recreatiezone” verwijst voor wat de compensatie betreft naar het nog op te starten RUP dat betrekking heeft op de herbestemming van het gebied voor openbaar nut naar agrarisch gebied bv. De startnota voor dat laatste RUP wordt een half jaar later goedgekeurd, en het RUP zelf is voorlopig vastgesteld op het moment dat het RUP “Uitbreiding Recreatiezone” definitief wordt vastgesteld. Dit kan gelden als compensatie voor de uitbreiding van de recreatiezone.

Ook hier kan weer kan verwezen worden naar artikel 2.2.6/1, §2 VCRO. De Vlaamse Regering kan in de toekomst preciseren wat als “lopend” planinitiatief moet worden verstaan.

3.5 REËLE COMPENSATIE

De parlementaire voorbereiding (p. 42) stelt over de concrete invulling van de compensatieverplichting nog het volgende:

“Een bestemmingswijziging van onbebouwde of onverharde ruimtes waarvan het gebruik in overeenstemming is met de bestemming “wonen”, “bedrijvigheid”, “recreatie” of “gemeenschaps- en nutsvoorzieningen”, en die in functie staan van de in de betrokken zone aanwezige constructies, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding “landbouw”, “bos”, of “overig groen” valt, **vormt geen aanvaardbare compensatie**. Dergelijke herbesteding zou louter doorgevoerd worden om cijfermatig (pro forma) aan de compensatieplicht te voldoen, terwijl de herbesteding helemaal niet leidt tot een afname van het ruimtebeslag of van de verharding. Bijvoorbeeld: het herbesteden van tuinen in de binnenkant van een bouwblok in gewestplanbestemming “woongebied” naar “gemengd open ruimtegebied”. Met andere woorden: de mate waarin de herbesteding naar open ruimte een reële kans op bijkomende bebouwing en verharding wegneemt is relevant.”

Ook de groene bestemming die men zou geven aan de bufferzone van een bedrijventerrein (bestaande bestemming bedrijvigheid), aan een speelpleintje in een woonwijk (bestaande bestemming woongebied), of aan een trapveldje bij een sportdomein (bestaande bestemming dagrecreatie) vormt geen aanvaardbare compensatie. De **mate waarin de herbestemming naar open ruimte een reële kans op bijkomende bebouwing en verharding wegneemt is decisief.**

De parlementaire voorbereiding (p. 42) vervolgt: “een herbestemming naar open ruimte van een gebied met bebouwbare bestemming waar leegstaande of in onbruik geraakte bebouwing of verharding aanwezig is, kan maar als compensatie dienen als de voorschriften van het nieuwe ruimtelijk uitvoeringsplan ook garanties bevatten op de verwijdering van de bebouwing en op ontharding. Is dat niet het geval, dan komen de gebouwen en verhardingen immers in aanmerking voor zonevreemd gebruik.”

3.6 COMPENSATIE IN PRINCIPE DOOR DE PLANNENDE OVERHEID ZELF

De compensatieplicht rust, aldus de parlementaire voorbereiding (p. 42), op de plannende overheid zelf.

Er wordt echter ook vermeld: “**Per uitzondering kan de compensatieplicht ingevuld worden via intergemeentelijke of interbestuurlijke afspraken.** Dat betekent dat bv. een gemeente met een buurgemeente of met de provincie of het gewest kan afspreken dat de compensatie voor een bestemmingswijziging van de gemeente in kwestie, kan gebeuren in een plan (voor een open ruimtebestemming of groene bestemming) dat opgemaakt wordt door de buurgemeente of de provincie of het gewest. Het spreekt voor zich dat er voldoende garanties moeten zijn over effectieve compensatie, en dat de startnota(s), het (voor)ontwerp RUP en het finale RUP, één en ander concreet moeten duiden in de toelichting.” Dit kan aanzien worden als een specifieke

toepassing van compensatie via “een ander lopend planningsproces” in de zin van artikel 2.2.6/1, §1, vijfde lid, 1° VCRO.

Volgens paragraaf 2 van artikel 2.2.6/1 kan de Vlaamse Regering hier (in de toekomst) bij uitvoeringsbesluit nadere regels over bepalen. Dat er nog geen dergelijk uitvoeringsbesluit zou zijn vastgesteld, belet o.i. niet de toepassing van intergemeentelijke of interbestuurlijke compensatie. Een duidelijke documentering van de afspraak ter zake is wel een vereiste.

4 RELATIE MET ANDERE COMPENSATIEVERPLICHTINGEN EN MET DE TOEPASSING VAN ANDERE DECRETALE REGIMES

4.1 HAG (HERBEVESTIGD AGRARISCH GEBIED)

In toepassing van de omzendbrief “Ruimtelijk beleid binnen de agrarische gebieden waarvoor de bestaande plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen herbevestigd zijn” (Omsendbrief RO/2010/01) bestaat er reeds een compensatieplicht bij inname van “herbevestigd agrarisch gebied”.

De planologische compensatieplicht van artikel 2.2.6/1 VCRO doet geen afbreuk aan de compensatieplicht HAG. De invulling van de ene compensatieplicht kan echter geheel of gedeeltelijk samenvallen met de andere compensatieplicht.

De parlementaire voorbereiding (p. 43) stelt inderdaad: “Daar waar herbevestigd agrarisch gebied een bebouwbare bestemming zou krijgen en er gronden met bebouwbare bestemming een agrarische bestemming zouden krijgen om het met de omzendbrief beoogde planologisch evenwicht te herstellen, moet dit worden beschouwd als een (specifieke) toepassing van de compensatieregeling van artikel 2.2.6/1 VCRO. **Er wordt in dergelijk geval geenszins een “dubbele compensatie” beoogd.**”

4.2 NATUURCOMPENSATIE, BOSCOMPENSATIE

De bepalingen van artikel 2.2.6/1 VCRO over planologische compensatie doen geen afbreuk aan de verplichting tot natuurcompensatie die bestaat op grond van Europeesrechtelijke verplichtingen en het Decreet natuurbehoud, noch aan de verplichting tot boscompensatie op grond van het Bosdecreet.

Natuurcompensatie

De compensatieplichten uit artikel 17, §3, artikel 26bis, §3 en artikel 36 ter, §5 van het decreet Natuurbehoud blijven onverkort gelden. Bijvoorbeeld: de verplichte natuurcompensaties bij uitbreiding van haveninfrastructuur, als die infrastructuur een impact heeft op speciale beschermingszones (zie de parlementaire voorbereiding, p. 39).

Volledigheidshalve kan nog worden herhaald dat de afwezigheid van een planologische compensatieverplichting (bijvoorbeeld bij aanduiding van een gebied dat behoort tot de gebiedscategorie “lijninfrastructuur”, zie supra punt 3.2) niet inhoudt dat ook de verplichting tot natuurcompensatie niet zou gelden. Een compenserende bestemmingswijziging kan alsnog vereist zijn, zij het niet op basis van artikel 2.2.6/1 VCRO.

Het al dan niet verplicht zijn van planologische compensatie beïnvloedt ook niet de verplichting tot boscompensatie. Die geldt desgevallend bovenop de verplichting tot planologische compensatie (zie de parlementaire voorbereiding, p. 39). De verplichting tot boscompensatie heeft namelijk betrekking op “feitelijk” bos, ongeacht de bestemming. Maar de invulling van de planologische compensatieplicht door herbestemming van nog niet bebouwde gronden met harde bestemming naar een natuur- of bosbestemming kan natuurlijk een bosaanplant die gebeurt in het kader van de boscompensatie faciliteren.

De compensatieregeling doet, zo bevestigt de parlementaire voorbereiding (p. 43), **geen afbreuk aan de toepassing van de (decreta)le regelingen rond planschade en planbaten**. Een bestemmingswijziging van onbebouwbaar naar bebouwbaar (in dit geval de aanleiding voor compensatie) geeft in principe aanleiding tot een planbatenheffing, terwijl de compenserende bestemmingswijziging aanleiding geeft tot planschadevergoeding als de voorwaarden daartoe vervuld zijn. Hierbij kunnen lokale besturen financieel ondersteund worden vanuit het BRV-fonds, conform de bepalingen van het Besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2024 over de financiële tussenkomst in de planschadevergoeding.

Echter: als er een planologische ruil gebeurt, en die gaat gepaard met een herverkaveling uit kracht van wet zoals bedoeld in het decreet landinrichting (zie supra), dan worden de mechanismen van planschade en planbaten uitgeschakeld, zie artikel 2.6.1, §4, 11° en 2.6.5, 8° VCRO. Zoals hierboven (punt 3.4) al vermeld worden min- en meerwaarden bij herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil immers gecompenseerd door de eigendomsruil en door het eventuele bijpassen bij onder- over overbedeling.

5 INTEGRATIE VAN DE PLANOLOGISCHE COMPENSATIEPLICHT IN HET OPMAAKPROCES VAN EEN RUIMTELIJK UITVOERINGSPLAN

Toelichting van de manier waarop de compensatie gebeurt of opgave van de reden waarom ze in voorkomend geval niet verplicht zou zijn (zie het vierde lid), moet opgenomen worden in de toelichting bij het RUP (artikel 2.2.5, §1, 7°/1 VCRO) en doorloopt het planningsproces, **te starten met de startnota** als vermeld in artikel 2.2.4, §2 VCRO. Dat is, aldus de parlementaire voorbereiding (p. 39), niet onlogisch: als de aanduiding van een nieuwe te compenseren bestemming gepaard moet gaan met een compenserende bestemmingswijziging, dan is het (mogelijke) geografische toepassingsgebied van het ruimtelijk uitvoeringsplan anders dan als dat plan zich zou kunnen beperken tot de aanduiding van nieuw aanbod voor wonen, bedrijvigheid, recreatie of gemeenschaps- en nutsvoorzieningen. Dit heeft dan ook impact op de aanduiding van het studiegebied die in de startnota is opgenomen (zie art. 2.2.4, §2, 2° VCRO).

De parlementaire voorbereiding (p. 39-40) stelt voorts: “De concrete **invulling** van de compensatie **kan** tijdens het proces **evolueren**: de aanduiding van de compenserende bestemmingswijziging moet even goed voorwerp uitmaken van ruimtelijk onderzoek en onderzoek van eventuele effecten, cf. artikel 2.2.4 VCRO. Overigens kan bv. precies een effectenonderzoek een specifieke keuze inzake planologische compensatie onderbouwen of vereisen. Men denke aan natuurcompensaties bij de aanduiding van bedrijventerreinen, of aan de concretisering van milderende maatregelen.

Wordt er bij het begin van het planningsproces nog aan meerdere gebieden met te schrappen aanbod gedacht waarvan de herbestemming als compensatie zou kunnen dienen, dan zal elk van de alternatieven begrepen moeten zijn in de aanduiding van het studiegebied voor de uitwerking van de doelstellingen van het voorgenomen ruimtelijk uitvoeringsplan (...)."

Kortom, de **procesorganisatie voor ruimtelijke uitvoeringsplannen** en complexe projecten **zal afgestemd moeten worden op een de invulling van de planologische compensatieplicht** bij vaststelling van die plannen en projectbesluiten.

6 AFDWINGBAARHEID VAN DE PLANOLOGISCHE COMPENSATIEPLICHT

De artikelen 2.2.16, §3 en 2.2.23, §2 VCRO over het specifiek administratief toezicht op de definitieve vaststelling van provinciale, respectievelijk gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen werden gewijzigd door hetzelfde decreet als dat waarmee de planologische compensatieplicht werd ingevoerd. Het niet voldoen aan de compensatieplicht is een (nieuwe) schorsings- en vernietigingsgrond. Logischerwijze maakt de invulling van de compensatieplicht mee voorwerp uit van het overleg over en de advisering van startnota's en (voor)ontwerpen van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Als een RUP niet voldoet aan de compensatieverplichting, is dat een wettigheidsgebrek waar een rechterlijke instantie zich over zou kunnen uitspreken.