



# Een valse start voor de activiteitencontracten en -convenanten van het Instrumentendecreet?

Voorontwerp van Instrumentendecreet

Op 20 juli 2018 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet over het realisatiegericht instrumentarium (het voorontwerp van Instrumentendecreet) principieel goed.<sup>1</sup> Het voorontwerp introduceert onder meer de activiteitencontracten en -convenanten voor gebiedsgerichte afwijkingen van stedenbouwkundige functies. Door middel van deze contractuele instrumenten zou de gemeente een zonevreemde activiteit in een gebouw in een agrarisch gebied of een parkgebied kunnen toestaan voor een bepaalde duur (maximaal tien jaar). Hier gaan we eerst kort in op wat die activiteitencontracten en -convenanten inhouden, waarna enkele (fundamentele) bedenkingen aan bod komen.

## Achtergrond

In Vlaanderen zijn heel wat activiteiten zonevreemd. Een van de redenen daarvoor is dat bij de opmaak van de gewestplannen in de jaren 1970 een relatief groot gedeelte van het Vlaamse grondgebied als agrarisch gebied werd ingekleurd. Er werd ook weinig rekening gehouden met lokale en streekgebonden problemen en historisch gegroeide situaties. Intussen neemt het aantal land- en tuinbouwbedrijven af en worden in de vrijgekomen gebouwen vaak zonevreemde activiteiten uitgeoefend. Daarnaast zijn vele actuele zonevreemde bedrijven geleidelijk gegroeid van een zone-eigen activiteit naar een zonevreemde activiteit.<sup>2</sup> Een voorbeeld daarvan is een landbouwloods die

evolueert naar een opslagruimte van bouwmaterialen.<sup>3</sup> Deze activiteiten vallen dikwijls buiten het toepassingsgebied van de (limitatief opgesomde) zonevreemde functiewijzigingen die vergunbaar zijn in deze gebieden.<sup>4</sup>

## Nood aan een nieuw omgevingsinstrument?

Handhavend optreden ten aanzien van onvergunde en onvergundbare zonevreemde activiteiten is niet steeds de beste optie. Bepaalde van deze activiteiten zijn namelijk, hoewel stedenbouwkundig zonevreemd, maatschappelijk wenselijk (of tenminste niet ongewenst). De decreetgever stelt vast dat het omgevingsrecht geen instrumenten aanbiedt om die zonevreemde activiteiten op

- 1 Deze bijdrage baseert zich op het voorontwerp van Instrumentendecreet. De inhoud van het decreet kan uiteraard nog evolueren doorheen het wetgevend proces.
- 2 T. DE KEYSER, "Zonevreemde economisch georiënteerde activiteiten in het buitengebied. Analyse van het bestaande instrumentarium en van het lokale zonevreemde beleid", *TOO* 2017, (300) 300, 302 en 328.
- 3 RvVb 15 december 2015, nr. A/1516/0362, De Brabanter en Verbraeken; T. DE KEYSER, "Zonevreemde economisch georiënteerde activiteiten in het buitengebied. Analyse van het bestaande instrumentarium en van het lokale zonevreemde beleid", *TOO* 2017, (300) 312 e.v.
- 4 B.VI.Reg. 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, *BS* 10 februari 2004 (hierna: Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen).



© Adobe Stock

juridisch verankerde wijze (tijdelijk) toe te staan en wil daarom nu een nieuwe afwijkingsregeling invoeren: de activiteitencontracten en -convenanten.

Samengevat is de regeling als volgt geconcipieerd. De gemeente die het gebruik van activiteitencontracten op haar grondgebied mogelijk wenst te maken, sluit eerst een convenant met de Vlaamse Regering. Het convenant vormt het toetsingskader waarbinnen de gemeente activiteitencontracten kan sluiten. De totstandkomingsprocedure van zowel het convenant als het activiteitencontract is decretaal geregeld en voorziet voor beide overeenkomsten in een openbaar onderzoek. De gemeente en de Vlaamse Regering sluiten een convenant voor een onbepaalde duur. In het convenant leggen de partijen enkele gebiedsgerichte criteria<sup>5</sup> en acti-

viteitsgerichte criteria<sup>6</sup> vast. Deze criteria concretiseren hoe de goede ruimtelijke ordening in de individuele activiteitencontracten moet worden beoordeeld.<sup>7</sup>

Het bestaan van een convenant op zich is niet voldoende voor het toelaten van de uitoefening van een zonevreemde activiteit. Daarvoor dient de persoon die de activiteit uitoefent (of wenst uit te oefenen), een activiteitencontract te sluiten met de gemeente. Door het activiteitencontract te sluiten, laat de gemeente in een welbepaald gebouw of gebouwencomplex een zonevreemde kleinschalige<sup>8</sup> economische activiteit toe. Het activiteitencontract heeft evenwel geen betrekking op de bouwen verbouwingmogelijkheden. Voor deze werken heeft men nog steeds een omgevingsvergunning nodig.

Om in aanmerking te komen voor een activiteitencontract, moet de activiteit worden uitgeoefend in een gebouw gelegen in een parkgebied of in een agrarisch gebied,

- 5 De landbouwstrategische waarde, de kernversterkende waarde, mobiliteit, water, nutsvoorzieningen enz.
- 6 De aard, de schaal en de dynamiek van de activiteit alsook de ruimtelijke kwaliteit met betrekking tot bijvoorbeeld stof-, geluid- en geurhinder.
- 7 MvT bij het voorontwerp van Instrumentendecreet, 32-33; DEPARTEMENT RUIMTE VLAANDEREN, *Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalig agrarische gebouwen'*, 128.
- 8 MvT bij het voorontwerp van Instrumentendecreet, 101. De kleinschaligheid van de activiteit wordt beoordeeld aan de hand van de activiteitsgerichte criteria.

met uitzondering van de agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde. Het gebouw of het gebouwencomplex waarin de activiteit wordt uitgeoefend, moet bestaan, niet verkrot zijn, hoofdzakelijk vergund zijn, gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg en bouwfysisch geschikt zijn voor de nieuwe activiteit. De laatste voorwaarde houdt in dat aan het gebouw of gebouwencomplex geen financieel of bouwtechnisch ingrijpende werken nodig zijn om te worden gebruikt voor de nieuwe activiteit.

Ten opzichte van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen zijn bij de activiteitencontracten alle functiewijzigingen mogelijk (inclusief naar bv. een meergezinswoning), voor zover deze verenigbaar zijn met de gebiedsgerichte en activiteitsgerichte criteria.

Het activiteitencontract wordt gesloten voor een bepaalde duur die maximaal tien jaar bedraagt. Het voorontwerp van Instrumentendecreet bepaalt uitdrukkelijk dat het contract niet stilzwijgend kan worden verlengd of vernieuwd. Dit wil zeggen dat de initiatiefnemer die aan het einde van het contract de activiteiten wil verderzetten, de totstandkomingsprocedure (inclusief openbaar onderzoek en eventuele beroepsprocedures) opnieuw moet doorlopen. De decreetgever wil zo voorkomen dat de contractant zich zou beroepen op diens verworven rechten.<sup>9</sup>

Ten slotte kan het college van burgemeester en schepenen het activiteitencontract eenzijdig wijzigen indien

dit noodzakelijk is om in overeenstemming te zijn met nieuwe regels van dwingend recht, omwille van eisen van algemeen belang die een impact hebben op het contract, of om schade aan de omgeving of derden te voorkomen.

### Een waslijst aan bedenkingen

Volgens de decreetgever is er dus nood aan een nieuw omgevingsinstrument omdat het reeds bestaande instrumentarium niet afdoende is om het verantwoorde hergebruik van gedesaffekteerde landbouwbedrijfsgebouwen te verzekeren.

De memorie van toelichting geeft de indruk dat de voornaamste *ratio legis* erin bestaat om leegstaande hoeves te beschermen tegen verder verval door de leegstand tegen te gaan. Dan rijst echter de vraag waarom in dergelijke gevallen geen beroep zou kunnen worden gedaan op de mogelijkheden die het beschermd-onroerendergoedstatuut biedt.<sup>10</sup>

Artikel 4.4.6 VCRO biedt namelijk een rechtsgrond voor de valorisatie van beschermde gebouwen door, via een omgevingsvergunning, afwijkingen van de stedenbouwkundige voorschriften toe te staan. Zo kunnen zonevreemde activiteiten in deze gebouwen alsnog (tijdelijk) worden vergund.<sup>11</sup>

De reden waarom de decreetgever de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de planologische attesten niet als mogelijke oplossing ziet voor de leegstaande gebouwen, is omdat in beide gevallen definitief afstand wordt gedaan van de agrarische of de parkbestemming in ruil voor een

andere planologische bestemming.<sup>12</sup> Het voordeel van het activiteitencontract zou erin bestaan dat de planologische bestemming behouden blijft. Het is evenwel niet echt realistisch om ervan uit te gaan dat een voormalige hoeve die werd omgevormd tot een meergezinswoning, na afloop van een activiteitencontract zonder meer opnieuw gebruikt zal worden voor een agrarische activiteit.

De decreetgever geeft aan dat een uitbreiding van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen dan weer geen optie zou zijn omdat dit als niet verenigbaar wordt beschouwd met de doelstelling van het realiseren van een gebiedsgericht maatwerk. Een uitbreiding van het besluit zou *'een uniforme regeling in het leven roepen voor heel het Vlaamse gewest'*, wat niet opportuun wordt geacht.

9 MvT bij het voorontwerp van Instrumentendecreet, 34.

10 Het instrument van de activiteitencontracten en -convenanten is namelijk gebaseerd op een praktijkstudie van de leegstaande hoeves in het Meetjesland en het Pajottenland. Het is niet ondenkbaar dat er voor verschillende van deze hoeves een culturele, esthetische, historische of een andere beschermingswaarde kan worden aangetoond.

11 Art. 10 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen.

12 DEPARTEMENT RUIMTE VLAANDEREN, *Onderzoek naar het instrument 'convenant' voor niet-agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen – eindrapport*, 110; MvT bij het voorontwerp van Instrumentendecreet, 34. Het instrument van het RUP heeft volgens de decreetgever ook een grotere schaal dan die van het activiteitencontract.

Een uniforme regeling betekent echter niet dat het hierdoor onmogelijk wordt om in een gemeente met een specifieke problematiek aan gebiedsgericht maatwerk te doen. Het is daarenboven ook mogelijk om bijvoorbeeld het aantal toegelaten activiteiten per gemeente op te lijsten in een bijlage bij het Besluit Zonevremde Functiewijzigingen, waardoor er zich geen uniforme regeling voor het Vlaamse gewest voltrekt. Ook de adviesraden zijn overigens voorstander om het Besluit Zonevremde Functiewijzigingen uit te breiden en verder open te trekken, in plaats van (alweer) een nieuw omgevingsrechtelijk instrument op poten te zetten.<sup>13</sup> De afdeling wetgeving van de Raad van State (RvS) deelt deze mening. Volgens de Raad belet namelijk niets 'dat de stedenbouwkundige voorschriften (op gemeentelijk, provinciaal of gewestelijk niveau – algemeen bindende voorschriften) volgens de geëigende procedures zouden worden aangepast zodat de beoogde functiewijzigingen wel mogelijk zijn'.<sup>14</sup>

Voorts valt het op dat de bepalingen in het voorontwerp omtrent de rechtsbescherming inzake de activiteitencontracten en -convenanten nagenoeg onbestaande zijn. Aangezien het decreet hierover het stilzwijgen bewaart, zal de rechtzoekende die wenst op te treden tegen een convenant of een activiteitencontract, kennelijk moeten terugvallen op de theorie van de afsplitsbare rechtshandeling.<sup>15</sup> Het wekt enigszins verbazing dat de bevoegde rechter dan maar meteen de RvS, als residuair bevoegde rechter, moet zijn.<sup>16</sup> Dit staat toch in schril contrast met de

actiemiddelen waarover de rechtzoekende tegen een omgevingsvergunning beschikt.<sup>17</sup> Maar daar eindigt het niet. Omdat het decreet geen wachttermijn bepaalt voor het sluiten van het convenant of het activiteitencontract (zoals wel het geval is bij overheidsopdrachten), maar enkel een wachttermijn voor de uitvoering van de activiteitenovereenkomst,<sup>18</sup> heeft het vernietigingsarrest geen impact op het bestaan van deze overeenkomst. Daartoe moet de rechtzoekende dan eerst nog een vernietigingsberoep instellen bij de burgerlijke rechter. Deze situatie stelt zich nog scherper wanneer een derde-belanghebbende de vernietiging vordert van een overeenkomst waarbij hij *nota bene* geen partij is. Het is daarenboven nog de vraag of de burgerlijke rechter het gebeurlijke vernietigingsarrest van de RvS zal volgen. Een volwaardige rechtsbescherming die evenwaardig is aan de rechtsbeschermingsprocedure tegen omgevingsvergunningen, ontbreekt dus.

Nog beperkt het decretale toepassingsgebied van de activiteitencontracten zich tot gebouwen die gelegen zijn in een parkgebied of in een agrarisch gebied. Opmerkelijk is dat de decreetgever de Vlaamse Regering machtigt om het toepassingsgebied uit te breiden naar andere bestemmingsgebieden.<sup>19</sup> De impact van deze decretale machtiging kan niet worden onderschat. Een ruime invulling ervan zet de deur open tot een heuse uitholling van de ruimtelijke planning<sup>20</sup> en de verrommeling van het landschap.

In ruil voor dit nieuwe omgevingsrechtelijke instrument wordt van de

gemeenten een consequent handhavingsbeleid verwacht. Kort gezegd, verwacht de decreetgever dat, indien de gemeente voor een bepaalde zonevremde activiteit geen activiteitencontract afsluit, zij ten aanzien van die activiteit handhavend optreedt.<sup>21</sup> Hoewel dit enkel in de memorie van toelichting en niet in het decreet wordt vermeld, zou het de bedoeling zijn om dit als een verbintenis van de gemeente op te nemen in het convenant. De Vlaamse Vereniging van Steden en

13 MvT bij het voorontwerp van Instrumentendecreet, 68-70.

14 Overw. 6.3.3 in het advies nr. 64.038/1 van 20 oktober 2018 van de afdeling wetgeving van de RvS bij het voorontwerp van decreet van het Vlaamse gewest 'betreffende het realisatiegerichte instrumentarium'.

15 Meer specifiek de beslissing van de gemeente of de Vlaamse Regering om een convenant te sluiten dan wel de beslissing van de gemeente om een activiteitencontract te sluiten.

16 MvT bij het voorontwerp van Instrumentendecreet, 117-118.

17 Een georganiseerd beroep waarbij de deputatie zich ook over de opportuniteit van de zaak kan uitspreken, eventueel gevolgd door een jurisdictioneel beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) en een administratief cassatieberoep bij de RvS.

18 Art. 67, eerste lid voorontwerp van instrumentendecreet: 'Een activiteitencontract mag uitgevoerd worden als de contractant niet binnen zestig dagen vanaf de dag van aanplakking, op de hoogte werd gebracht van de instelling van een jurisdictioneel beroep.'

19 Art. 36, laatste lid voorontwerp van Instrumentendecreet.

20 Zie ook het standpunt van de adviesraden: MvT bij het voorontwerp van Instrumentendecreet, 68-69.

21 MvT bij het voorontwerp van Instrumentendecreet, 32.



Gemeenten gaf hierop de kritiek 'dat kan worden verwacht dat zij [de gemeenten] niet per se optreden tegen niet vergunde illegale functies waarvan zij weigeren een contract af te sluiten, bijvoorbeeld omdat de eigenaar en de gemeente het niet eens raken over het contract'.<sup>22</sup>

De (tijdelijke) toelating van zonevreemde activiteiten in agrarisch gebied kan ook aanleiding geven tot potentiële nieuwe NIMBY (*Not In My Back Yard*)-gevolgen. Bewoners van de zonevreemde meergezinswoningen en exploitanten van de zonevreemde activiteiten verkrijgen immers een procesbelang om op te komen tegen omgevingsvergunningen voor de omliggende percelen.<sup>23</sup> Hierdoor neemt het aantal belanghebbenden toe dat kan optreden tegen de agrarische activiteiten van de omliggende sites. De zone-eigen activiteiten kunnen ook op een andere manier onder druk komen te staan. Het is namelijk denkbaar dat de waarde van de agrarische gebieden toeneemt door de vergrote ontwikkelingsmogelijkheden, waardoor de agrarische actoren potentieel geleidelijk weggeconcentreerd worden.

De decreetgever is van oordeel dat het convenant, als overeenkomst tussen de gemeente(n) en de Vlaamse Regering, een *res inter alios acta* is ten aanzien van particulieren.<sup>24</sup> Volgens de afdeling wetgeving van de RvS heeft het convenant echter verordenende kracht omdat het dient als toetsingskader voor de latere activiteitencontracten (met andere partijen dan het convenant). Volgens de vaste adviespraktijk van de afdeling wetgeving kan met een contractueel instrument geen verordenende bevoegdheid

worden uitgeoefend ten aanzien van derden. De betrokken aangelegenheden zouden daarentegen bij decreet of bij uitvoeringsbesluit moeten worden geregeld. De RvS concludeert dan ook dat titel 4 (activiteitencontracten en -convenanten) 'geen doorgang [kan] vinden en weggelaten [moet] worden uit het voorontwerp'.<sup>25</sup> Of deze opmerking gevolgd zal worden, is nog maar de vraag. Het zou namelijk niet de eerste keer zijn dat de decreetgever deze vaste adviespraktijk naast zich neerlegt.<sup>26</sup>

Ook de voorwaarde dat het gebouw bouwfysisch geschikt moet zijn voor de nieuwe activiteit (lees: er zijn geen financieel of bouwtechnisch ingrijpende werken nodig) doet de wenkbrauwen fronsen. De omvorming van een leegstaand agrarisch gebouw naar een feestzaal of een meergezinswoning veronderstelt een substantiële kost. Wie zal bereid zijn om deze kost te dragen (voor zover die werken al niet vergunningsplichtig zijn) zonder dat er enige zekerheid bestaat of de gemeente nadien wel degelijk een activiteitencontract zal toestaan voor het desbetreffende gebouw? Men zal dit risico hoogstens beperkt kunnen indekken door middel van (niet-bindende) preliminaire gesprekken met de gemeente.

Kortom, een eerste lezing van de teksten levert reeds een waslijst op aan (fundamentele) bedenkingen waar de decreetgever rekening mee moet houden om te voorkomen dat de nieuwe figuur van de activiteitencontracten en -convenanten een valse start zou nemen.

**Steven Verbeyst**

## De activiteitencontracten en -convenanten zouden kunnen bijdragen tot een uitholling van de ruimtelijke planning en de verdere verrommeling van het landschap.

22 VVSG, *Standpunt Instrumentendecreet van 21 maart 2018*, 13.

23 Art. 53 en 105, § 2 Decr. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 oktober 2014.

24 MvT bij het voorontwerp van Instrumentendecreet, 106.

25 Overw. 6.4 in het advies nr. 64.038/1 van 20 oktober 2018 van de afdeling wetgeving van de RvS bij het voorontwerp van decreet van het Vlaamse gewest 'betreffende het realisatiegerichte instrumentarium'.

26 Zie o.m. advies nr. 45.532/1 van 16 december 2008 van de afdeling wetgeving van de RvS over een voorontwerp van decreet betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid, aangenomen op 30 april 2009, *BS* 6 juli 2009; advies nr. 54.989/1 van 23 januari 2014 van de afdeling wetgeving van de RvS over een voorontwerp van decreet houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Toegankelijk Vlaanderen in de vorm van een private stichting, zoals aangenomen op 28 maart 2014, *BS* 1 april 2014.