

“Planbaten voor Gevorderden” met Griet Lievois

Kijken bij de burens loont. De Vlaamse wetgever creëerde immers al een planbatenheffing en schaaft ze momenteel bij. Dé specialist ‘instrumentarium’ geeft ons tekst en uitleg.

1. Planbaten: wat zijn het?

De planbatenheffing is een belasting op de meerwaarde die een perceel krijgt door een bestemmingswijziging. Dat is het geval bij bestemmingswijzigingen waarbij onbebouwde gronden herbestemd worden tot woonzone, zone voor bedrijvigheid of recreatiezone. Afhankelijk van de aard van de bestemmingswijziging wordt een vermoede meerwaarde. De vermoede meerwaarde is per bestemmingswijziging vastgelegd en wordt op tijd en stond geactualiseerd. De totale berekende vermoede meerwaarde wordt opgedeeld in een aantal schijven, waarop telkens een tarief wordt toegepast, gaande van 1 % op de eerste schijf van 12.500 euro tot 30 % op de schijf boven 500.000 euro.. De som van alle te betalen bedragen per schijf, vormt samen de planbatenheffing verschuldigd voor het perceel. Via het instrumentendecreet worden zowel de vermoede meerwaarde als de belastingpercentages op een andere manier berekend.

Achtergrond voor gevorderden. Volgende visie-elementen omtrent de planbatenregeling zijn van belang, vooral om het onderscheid met andere regelingen te illustreren.¹

- *De planbatenheffing wordt als een belasting gekwalificeerd en niet als een retributie.*

Initieel werd in het voorontwerp van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening nog de term ‘planbatenretributie’² gehanteerd, vanuit de opvatting dat de “eigenaar een persoonlijk voordeel ontving door het optreden van de overheid, met name de waardevermeerdering van zijn goed, zodat een retributie gerechtvaardigd was ten laste van diegene die van dit voordeel gebruik wenste te maken”³. De afdeling Wetgeving van de Raad van State betwijfelde toen of de term ‘retributie’ wel correct was gezien een retributie betrekking moet hebben op “een vergoeding van de kosten die veroorzaakt moeten zijn door een aan de individuele heffingsplichtige bewezen dienst”⁴ en dit niet het geval is bij planbaten. In de memorie van toelichting bij het DRO⁵ werd vervolgens duidelijk aangegeven dat de heffing een belasting uitmaakt, net zoals in de memorie van toelichting bij het Aanpassings- en Aanvullingsdecreet⁶.

- *De planbaten is een heffing bij een bestemmingswijziging die leidt tot een meerwaarde: men bestemt een onbebouwde grond tot woonzone, zone voor bedrijvigheid of recreatiezone. De gewestelijke planbatenheffing belast daarom een duidelijk andere materie dan de federale meerwaardebelasting, zodat er geen conflict is met de bevoegdheidsverdelende regels.*

De federale belasting op “meerwaarden” heeft als belastbare materie een “verwezenlijkte meerwaarde” die namelijk een werkelijk ontvangen inkomen betreft, dat moet worden aangegeven⁷. Planbatenheffing heeft daarentegen als belastbare materie, een waardevermeerdering van een onroerend goed, die geacht wordt voort te vloeien uit een optreden van de gewestelijke overheid, en dit nog steeds “onafhankelijk van gelijk welke overdracht”. Het betreft dus een potentiële meerwaarde die het gevolg is van een gewijzigde planningspolitiek⁸. Het feit dat de planbatenheffing pas dient te worden betaald bij de overdracht onder bezwarende titel of binnen een periode na het verkrijgen van een bouw- of verkavelingsvergunning doet daaraan geen afbreuk volgens het Grondwettelijk Hof⁹.

¹ Uit: Memorie van toelichting bij het instrumentendecreet, 20 juli 2018, pp. 47-48

² Voorontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, (Parl.St. VI.Parl. 1998-99, stuk 1332, nr. 1, 129.

³ M.De Jonckheere, “De planbatenheffing in het Vlaamse Gewest”, NFM 2000, 28.

⁴ Adv.RvS betreffende het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, Parl.St. VI.Parl. 1998-99, stuk 1332, nr. 1, 271.

⁵ Parl.St. VI.Parl. 1998-99, stuk 1332, nr.1, 48.

⁶ Parl.St. VI.Parl. 2008-09, stuk 2011, nr.1, 55-56, nr.164-165.

⁷ GwH 6 april 2011, nr.50/2011, B.57.6.

⁸ GwH 6 april 2011, nr.50/2011, B.57.6.

⁹ Martel, Vandaele (2011) “Recente ontwikkelingen m.t.b.t het Grond- en Pandendecreet en de VCRO op het vlak van de sociale last, het wonen in eigen streek, de goede ruimtelijke ordening en de planbatenheffing” in Kluwer, 2011/4, pp.179-200.

2. Waarom zijn ze zo belangrijk? Wat is het doel?

De Vlaamse Regering voorzag deze regeling, vanuit de logica dat, indien de overheid een schadevergoeding moet betalen naar aanleiding van een ruimtelijk uitvoeringsplan, zij ook een deel van de baten kan vorderen, indien door een bepaalde herbestemming via een ruimtelijk uitvoeringsplan een goed een aanzienlijke waardeverhoging verkrijgt.

De planbatenheffing wordt beschouwd als een gewestelijke heffing, zowel op het vlak van de inning en invordering, maar ook voor wat de aanwending van de geïnde middelen betreft.¹⁰ Welbepaalde planbaten-inkomsten worden doorgestort naar provinciale en gemeentelijke initiatiefnemers van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

De inning van planbaten is gebonden aan strikte regels, waardoor de effectieve inkomsten relatief beperkt blijven of veel later gegeneerd worden. Zo kunnen planbaten pas geïnd worden zodra zich een 'startfeit' heeft voorgedaan. Dit is een moment waarop er effectief sprake is van waardevermeerdering (verkoop of inbreng in vennootschap, het verkrijgen van een vergunning). Daarnaast zijn er ook verschillende uitzonderingen en vrijstellingen van kracht.

3. Wat is de link met planschade? Is het een echte handel in ontwikkelingsrechten waarbij beperkingen van ontwikkelingsmogelijkheden vergoed worden uit meerwaarden van winstgevende ontwikkelingen elders?

Planbaten en planschade zijn aan elkaar gelinkt omdat ze beiden het gevolg zijn van een bestemmingswijziging. Toch zijn beide instrumenten fundamenteel verschillend:

- Planschade is een vergoeding voor een toekomstig waardeverlies. Planbaten belast slechts een klein deel van de meerwaarde (1 tot 30%) en is dus maar een 'gedeeltelijke' recuperatie van die meerwaarde. Het overgrote deel er van wordt de eigenaar gewoon in de schoot geworpen.
- De verhouding tussen geïnde planbaten en uitbetaalde planschade is zeer verschillend en wordt vaak gezien als gebrek aan evenwicht, zoals ook blijkt uit diverse parlementaire vragen. Nochtans zijn beide instrumenten nooit zodanig geconcipieerd dat er sprake moet zijn van een budgettair evenwicht.
- Tot slot zijn de procedures voor planschade en planbaten zeer verschillend. Vandaag verloopt de aanvraag voor een planschadevergoeding via een gerechtelijke procedure (via de Rechtbank van Eerste aanleg). De planbaten worden vrij automatisch via de Vlaamse Belastingdienst geïnd via administratieve weg.

Het verschil in toepassingsvoorwaarden en procedures voor planbaten en planschade maakt dat men deze instrumenten niet kan aanwenden voor een 'handel in ontwikkelingsrechten'.

Wel worden andere instrumenten gecreëerd waarbij men vanuit een gebiedsgerichte visie bouwmogelijkheden kan verhandelen of ruilen (via een bestemmingsplan). Het gaat om 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' en 'regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten. Bij inzet van deze instrumenten in een concreet gebied, wordt het planbaten-planschade-systeem uitgeschakeld.

Achtergrond voor gevorderden.

Het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' is geïntroduceerd in 2014 via het [Decreet Landinrichting](#). Dit instrument kent vandaag al enkele toepassingen, onder coördinatie van de [Vlaamse Landmaatschappij](#).

Het instrument 'regionaal project met overdracht van ontwikkelingsrechten' bestaat vandaag nog niet, maar wordt voorzien in het instrumentendecreet (zie memorie van toelichting, pp. 35-40).

¹⁰ Bij het Aanvullings- en aanpassingsdecreet van 2009 werd geargumenteed dat het aangewezen was om deze middelen in hoofdzaak centraal, strategisch en projectmatig in te zetten en dat de planbatenheffing een inzicht vereiste in de planning op de 3 niveaus (gewest, provincie, gemeente) en daartoe een specifieke know-how vereist was, die slechts in de schoot van de gewestelijke administratie aanwezig was (MVT bij decreet 2009, p. 55).

4. Hoe gaat dat dan in het werk?

Na de inwerkingtreding van een RUP heeft de [Vlaamse Belastingdienst](#)¹¹ tijd tot 31 december van het jaar volgend op de inwerkingtreding om tot inkohiering over te gaan (art. 2.6.13.§1 - VCRO).

De aanslag hoeft pas betaald te worden op het ogenblik dat de eigenaar de meerwaarde van de grond effectief realiseert, bijvoorbeeld bij verkoop van de grond of bij afgifte van een stedenbouwkundige vergunning. Dit is het zogenaamde startfeit. Informatie over deze startfeiten worden op verschillende manieren uitgewisseld. Vroeger betalen kan, maar is niet verplicht. Wie vroeger betaalt, kan een bonificatie krijgen (en mag een lagere heffing betalen).

Er bestaan afspraken tussen VLABEL en het notariaat over informatie-uitwisseling bij verkoop van een perceel. Informatie over verkopen komt systematisch bij VLABEL terecht. Indien het gaat om de verkoop van een planbatenaardig perceel zal dit door VLABEL worden opgepikt en zal de heffing worden geïnd. Dit gebeurt door het opsturen van een tweede aanslagbiljet aan de heffingsplichtige.

Voor stedenbouwkundige vergunningen ligt het anders. Hier wordt gerekend op de lokale besturen om te signaleren of het gaat om een vergunning voor een planbaten-perceel of niet. Dit kan via een GIS-toepassing. Door een invullen van een bepaald veld in deze module wordt VLABEL op de hoogte gebracht van het startfeit.

De planbatenheffing bedraagt tussen 1% en 30% van de geschatte meerwaarde van het perceel. De meerwaarde wordt progressief belast per schijf. Zo wordt de meerwaarde van 0 tot 12.500 euro belast tegen 1%. Van 50.000 tot 100.000 gaat het om 5%. Het deel van de meerwaarde boven 500.000 euro wordt tegen 30% belast.

5. Wat is de belangrijkste nieuwigheid in het aankomende 'instrumentdecreet' betreffende de 'planbaten'? Wat is de timing?

Via het instrumentendecreet worden essentiële wijzigingen aangebracht aan het bestaand planbatensysteem:

- Een uitbreiding van de grondslag, met name door planbaten ook te innen bij welbepaalde wijzigingen in stedenbouwkundige voorschriften die een meerwaarde (kunnen) genereren,
- Een berekening van de vermoede meerwaarde (door een planwijziging) door een onafhankelijke landcommissie (in plaats van de huidige decretaal bepaalde bedragen van vermoede meerwaarden per type herbestemming),
- Een vermindering van het aantal schijven waarmee de planbaten worden berekend,
- Een aanpassing van de heffingspercentages voor deze schijven,
- Een bijkomend regeling dat de geïnde bedragen via welbepaalde wijzigingen in stedenbouwkundige voorschriften (zie boven) rechtstreeks doorstromen naar de initiatiefnemers van de betrokken planwijziging.

Het instrumentendecreet is op 20 juli 2018 een tweede keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering. Na verwerking van het advies van de Raad van State, zal de Vlaamse regering haar definitieve goedkeuring hechten aan het ontwerpdecreet en deze indienen bij het Vlaams Parlement. De bekrachtiging van het decreet gebeurt pas nadat het Vlaams Parlement het decreet heeft aangenomen.

6. Meer specifiek: we lezen dat het nieuwe decreet de geïnde bedragen maximaal wil laten doorstromen naar de initiatief-nemende overheden". Vaak zijn dat lokale overheden. Hoe vermijd je dat geld dient om de kas te spekken? Anders gesteld: hoe zorg je ervoor dat het geld effectief gebruikt wordt om te vergoeden dat er elders niet of minder mag gebouwd worden?

De huidige verdeelsleutel van de geïnde bedragen geeft vandaag aanleiding tot een verminderd draagvlak voor planningsinitiatieven op lokaal niveau. Bovendien zijn te weinig zichtbare effecten van deze heffing op het terrein. Ook zijn de inkomsten ontoereikend voor lokale besturen om potentiële planschade-claims op te vangen door de omzetting naar zachte bestemmingen.

¹¹ Meer info over werkwijze en stappen bij VLABEL via deze link.

Het instrumentendecreet wil sterker inzetten op het doorstorten van planbaten-inkomsten naar lokale overheden. De Vlaamse Regering wil dit doen door een uitbreiding van de reeds bestaande planbaten te koppelen aan een rechtstreekse doorstorting naar de initiatiefnemers van RUP's. Concreet betekent dit dat niet enkel bestemmingswijzigingen planbaten kunnen genereren, maar ook wijzigingen van stedenbouwkundige voorschriften die een verhoging van dichtheid, een vermeerdering van aantal bouwlagen of een verhoging van bouwhoogte of bouwdiepte genereren.

Er is geen (decretale) garantie ingebouwd dat overheden alle inkomsten uit planbaten moeten benutten voor (planschade)vergoedingen aan eigenaars die niet of minder kunnen bouwen. Het gewest heeft voor zichzelf een welbepaalde regeling vooropgesteld inzake het doorstorten van middelen naar specifieke fondsen. Provincies en gemeenten moeten ervoor zorgen dat ten minste een equivalent van de in het vorige begrotingsjaar doorgestorte inkomsten vanuit Vlaanderen (uit de planbaten) naar het lokale ruimtelijke beleid gaan, waaronder het betalen van planschadevergoedingen. In de praktijk komt dit echter zelden voor.

7. *Wat is het verschil met stedenbouwkundige lasten? In Brussel kennen we dat systeem goed maar is er veel koudwatervrees voor 'planbaten'. Kunnen ze goed naast elkaar bestaan? (ps in mijn ogen zijn planbaten én iets anders én zijn ze vooral iets dat aan duidelijkere regels voldoet. Hier in Brussel is er altijd veel gemarchandeer over het bedrag én de toepassing er van).*

Met betrekking tot de lasten bij omgevingsvergunningen biedt het instrumentendecreet een duidelijker kader over lasten onder de vorm van een financiële bijdrage, omtrent de proportionaliteit en de 'nabijheid' van de last. We hebben ons hier in grote mate laten inspireren door de Brusselse praktijk.

Hoewel beide instrumenten inderdaad zeer verschillende zijn, zien we dat de decreetgever planbaten en lasten toch sterker en sterker aan elkaar begint te verbinden. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met de koppeling van de planbaten aan een startfeit, wat vaak bestaat uit het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning. Het loslaten van dit startfeit – en komen tot een onmiddellijk inning bij de inwerkingtreding van het RUP - was politiek niet wenselijk.

Hierdoor komen we wel tot een situatie waarbij:

- een eigenaar bij het verkrijgen van zijn vergunning een meerwaardeheffing betaalt ten gevolge van de planwijziging die zijn vergunningsaanvraag mogelijk maakt, en
- diezelfde eigenaar kan onderworpen worden aan een (al dan niet financiële) last bij diezelfde vergunning.

De interferentie van beide instrumenten wordt daarom verder geregeld via het instrumentendecreet, met name door expliciet te vermelden dat er bij de bepaling van de aard en omvang van de last rekening dient gehouden te worden met verschuldigde planbaten.

Griet Lievois, teamverantwoordelijke instrumentarium bij omgeving Vlaanderen

Achtergrondinfo

- Regelgeving: [Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening](#) (titel II, hoofdstuk 6, afdeling 2) en [Besluit van de Vlaamse Regering betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing](#)
- Website departement Omgeving: [Achtergrondinformatie](#) en [FAQ's](#)
- Website Vlaamse Belastingdienst: [planbatenheffing](#)
- [Instrumentendecreet](#) (2^{de} principiële goedkeuring) > wijzigingen aan planbatenregeling via artikels 133 tem 147