

---

# MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

## 5 MEI 2000. - Besluit van de Vlaamse regering betreffende de transactiesom inzake ruimtelijke ordening

---

### VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING

#### 1. Algemene situering van het besluit betreffende de transactiesom inzake ruimtelijke ordening

Het voorliggende ontwerp van besluit geeft uitvoering aan artikel 158 van het decreet, inzonderheid § 2, eerste lid, luidend als volgt :

§ 2. De Vlaamse regering bepaalt het bedrag van de transactiesom, alsook de wijze en de modaliteiten van betaling van de transactiesom.

Omdat de transactiesom inherent is aan en integraal deel uitmaakt van de transactie, bevat het ontwerp ook bepalingen die betrekking hebben op de transactie.

De transactiesom bestond ook al in de vroegere reglementeringen inzake ruimtelijke ordening, met name vanaf de invoering ervan bij de wet van 22 december 1970 tot wijziging van de Wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw. Tot op heden wordt de transactiesom geregeld door het Koninklijk Besluit van 4 februari 1975 tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 1972 betreffende de transactiesommen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw. Dit KB werd sedertdien niet meer gewijzigd.

De transactiesom is de som die betaald moet worden in ruil voor het afleveren a posteriori van een vergunning voor constructies of functiewijzigingen waarvoor geen vergunning werd aangevraagd bij de aanvang ervan, maar die op zich wel vergunbaar waren omdat ze niet strijdig zijn met de voorschriften van plannen van aanleg, verkavelingvergunningen of andere verordeningen.

De transactiesommen komen als ontvangst terecht in de Dienst met Afzonderlijk Beheer " het grondfonds ", krachtens artikel 144, § 2, 3° van het decreet :

§ 2. De middelen waarover het grondfonds beschikt zijn :

3° alle ontvangsten voortvloeiend uit de toepassing van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 en uit de toepassing van dit decreet.

De middelen moeten worden besteed voor de uitgaven voortvloeiend uit de toepassing van voornoemde decreten, bv. planschade, subsidies aan gemeenten enz..

De transactiesommen brachten in de afgelopen jaren volgende bedragen op :

1995 . . . . .	13.096.848
1996 . . . . .	12.613.094
1997 . . . . .	17.562.277
1998 . . . . .	15.626.829
1999 . . . . .	15.904.811

## **2. Toelichting**

### 2.1 Algemene toelichting

#### 2.1.1. Gedifferentieerde behandeling

In dit ontwerp van besluit wordt een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, een stedenbouwkundig misdrijf dat op het moment van het oprichten van de constructie of het uitvoeren van de werken of gebruikswijzigingen niet regulariseerbaar is, wegens strijdigheid met ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg, de krachtens het decreet vastgestelde verordeningen of de voorschriften van een verkavelingsvergunning, en, anderzijds een misdrijf dat wel regulariseerbaar is omdat het wel met voornoemde plannen en voorschriften verenigbaar is.

- Dit onderscheid wordt gemaakt om een gedifferentieerde behandeling mogelijk te kunnen maken tussen de situatie waarin de werken, handelingen of wijzigingen op geen enkel ogenblik strijdig zijn geweest met de plannen en voorschriften, zodat daarvoor een vergunning had kunnen worden uitgereikt indien ze was aangevraagd, maar waar de betrokkene nagelaten heeft voorafgaandelijk die vergunning aan te vragen, en
- de situatie waarin de werken, handelingen en wijzigingen daarentegen wel een inbreuk vormden op die plannen en voorschriften, zodat zelfs geen regularisatievergunning kon worden bekomen indien ze werd gevraagd, en

waar dus eerst na een wijziging van de initiële plannen of voorschriften een niet vergunde maar vergunbare toestand is ontstaan.

### 2.1.2. Verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel

Dit onderscheid doorstaat de toets van het gelijkheidsbeginsel, vervat in artikel 10 en 11 van de grondwet. Het gelijkheidsbeginsel vereist dat degene die in dezelfde omstandigheden verkeert op dezelfde wijze wordt behandeld, maar dat een ongelijke behandeling is toegestaan wanneer er sprake is van objectief te onderscheiden omstandigheden, waarin een gedifferentieerde behandeling redelijk verantwoord is en de gedifferentieerde behandeling in overeenstemming is met het nastreefde en rechtmatige doel.

Tussen beide situaties bestaat dus een objectief onderscheid. Dit onderscheid komt ook tot uitdrukking in het vervolgingsbeleid. Voor de regulariseerbare misdrijven (eerste situatie) wordt normaliter geen vervolging ingesteld, maar de betrokkene wordt aangemaand een regularisatieaanvraag in te dienen. Het is slechts bij blijvend stilzitten van de betrokkene dat voor de inbreuk - met name bouwen, gebruiken en instandhouden zonder vergunning een herstellvordering wordt ingeleid. Doorgaans wordt op dat ogenblik de aanvraag ingediend en kan na de betaling van de transactiesom en het uitreiken van de regularisatievergunning de vervolging worden stopgezet. Artikel 68, § 3, laatste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, bepaalde hieromtrent expliciet :

De publieke vordering en het recht van de overheid om enig herstel te eisen, vervallen door de betaling.

Het decreet van 18 mei 1999 bevat geen dergelijke bepaling, maar in het voorontwerp van decreet houdende wijziging van dit decreet wordt voorgesteld om in artikel 158, § 1 een zin in te voegen met een zelfde strekking :

Door het definitief geworden vergelijk vervalt de strafvordering en het recht van de overheid om herstel te vorderen.

Voor de misdrijven die slechts na een wijziging van de plannen en voorschriften regulariseerbaar worden (tweede situatie) of nadat het decreet een afwijkingsregeling heeft ingevoerd, werd/wordt daarentegen wel een herstellvordering in principe het herstel in de oorspronkelijke staat ingeleid en de rechtbanken deden/doen daarover ook uitspraken. Wanneer de gebieden, waarin deze bouw misdrijven gelegen zijn, van bestemming wijzigen, ontstaat een toestand waarin a) op bepaalde (in het verleden) illegale en niet-regulariseerbare

constructies al een veroordeling in kracht van gewijsde rust (al dan niet onder verbeuring van een dwangsom), b) voor andere identieke constructies een uitspraak in eerste aanleg werd geveld waartegen beroep werd ingesteld, c) voor nog andere een vordering aanhangig werd gemaakt bij de rechter (eerste aanleg), d) nog andere waar de herstellvordering werd ingeleid bij het parket maar nog niet aanhangig gemaakt bij de rechter en e) tenslotte identieke bestaande constructies waartegen nog geen vervolging werd ingesteld en die ingevolge de bestemmingswijziging voortaan geregulariseerd kunnen worden. Deze situatie is m.a.w. grondig verschillend van de eerste.

Het is redelijk verantwoord om beide categorieën van regulariseerbare misdrijven op een verschillende wijze te behandelen. In de tweede situatie zou zonder overheidsingrijpen, met name een wijziging van de plannen en/of voorschriften of de decretale invoering van een afwijkingsbepaling, het al dan niet reeds vervolgde misdrijf niet geregulariseerd kunnen worden. Betrokkenen hebben vóór de wijziging een volstrekt niet vergunbare constructie opgericht en/of instandgehouden. Door deze overtreding hebben zij zelf ook een onderscheid teweeggebracht tussen enerzijds, degenen die zich in naleving van de wetgeving hebben onthouden om in het betreffende gebied werken, handelingen of wijzigingen uit te voeren die indruisen tegen de geldende plannen en voorschriften, en, anderzijds, zichzelf die dit wel hebben gedaan en hun particuliere belangen en voordeel hebben laten primeren op het algemeen belang.

Bij het opstellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan komt het onderscheid tussen beide categorieën ook in beeld, met name in de weergave van de feitelijke en juridische toestand voor het gebied waarop het plan van toepassing is.

Een gedifferentieerde transactiesom beantwoordt ook aan het doel van de regeling inzake transactie en regularisatie, met name dat een gepaste som als vergoeding of sanctie wordt gevraagd wanneer de overheid onrechtmatig voor voldongen feiten wordt gesteld en niet de gelegenheid heeft gekregen om zich voorafgaandelijk uit te spreken over de vergunbaarheid van de werken, handelingen of wijzigingen. Voor ab initio vergunbare werken kon een vergunning worden bekomen, maar werd om diverse redenen geen aanvraag ingediend, o.m. omdat de betrokkene de kosten voor de aanvraag niet wou dragen of omdat hij niet het risico wenste te lopen dat zijn aanvraag geweigerd zou worden. Zij echter die niet vergunbare werken, handelingen of wijzigingen uitvoerden of voortzetten, hebben veelal doelbewust gerealiseerd wat zij op wettelijke wijze nooit hadden kunnen bekomen. Zij hebben de overheid voor voldongen feiten gesteld en gespeculeerd op het gebrek aan slagkracht van de overheid om de ruimtelijke ordening effectief te handhaven. In tegenstelling tot de eerste categorie, hebben deze overtreders zichzelf door het plegen van het bouw misdrijf een voordeel verschaft waarop ze rechtens geen aanspraak konden maken. Het voordeel dat de

overtreder haalt uit zijn onrechtmatig gedrag is in dit geval dan ook veel groter dan in het vorige. Het feit dat de constructie na de wijziging van de plannen of voorschriften kan worden geregulariseerd doet hieraan geen afbreuk : op het ogenblik dat de onvergundbare werken, handelingen of wijzigingen werden uitgevoerd, kon de overtreder geen rechtmatige verwachting hebben omtrent een toekomstige wijziging van die plannen of voorschriften of een afwijking daarop. En zelfs wanneer een wijziging daarvan werd aangekondigd, mochten de werken, handelingen of wijzigingen nog niet worden uitgevoerd zonder vergunning.

### 2.1.3. Uitvoering van een decretale bepaling

Het volstaat niet dat de in het ontwerp uitgewerkte gedifferentieerde regeling de toets van het gelijkheidsbeginsel doorstaat. Ze moet ook verenigbaar zijn met de decretale bepalingen waaraan het ontwerp uitvoering wenst te geven.

Het basisprincipe van de transactie en de regularisatie is neergeschreven in artikel 158 en 159 van het decreet :

Art. 158. § 1. Bestaat het in artikel 146 bedoelde misdrijf niet in het uitvoeren van werken of het verrichten of voortzetten van handelingen of wijzigingen die een inbeuk plegen op de ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg of op de uitvoering van de krachtens dit decreet vastgestelde verordeningen of op de voorschriften van een verkavelingsvergunning, en komen die werken, handelingen en wijzigingen in aanmerking voor de afgifte van de vereiste vergunning, dan kan de stedenbouwkundige inspecteur, met toestemming van het college van burgemeester en schepenen, een vergelijk treffen met de overtreder, op voorwaarde dat hij een geldsom betaalt, hierna transactiesom te noemen, en een regularisatievergunning aanvraagt.

§ 2. De Vlaamse regering bepaalt het bedrag van de transactiesom, alsook de wijze en de modaliteiten van betaling van de transactiesom. (..)

Art. 159. In de gevallen bedoeld in artikel 158, § 1, kan een vergunning worden verleend volgens de vergunningsprocedure van dit decreet. (..)

Een analyse van deze artikelen toont aan dat in het ontwerp uitgewerkte regeling hiermee verenigbaar is. Alhoewel beide een essentieel onderdeel zijn van een regularisatieprocedure, staat het onderzoek naar de regulariseerbaarheid en de verlening van de vergunning volgens de normale vergunningsprocedure enerzijds, en de bepaling van het bedrag van de transactiesom anderzijds onafhankelijk van elkaar.

Bij de beoordeling van een regularisatieaanvraag dient de overheid na te gaan of de uitgevoerde werken, handelingen of wijzigingen niet strijdig zijn met de actueel geldende ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg, met de verordeningen of voorschriften van een verkavelingsvergunning. Zijn ze daarmee niet strijdig, dan kan een regularisatievergunning worden bekomen indien de werken, handelingen of wijzigingen op grond van ruimtelijke overwegingen in aanmerking komen voor de afgifte van een vergunning. Er wordt m.a.w. geen rekening gehouden met de plannen en voorschriften die van kracht waren voor de wijziging ervan.

Bij de bepaling van de transactiesom, als onderdeel van het vergelijk, laat het decreet aan de Vlaamse regering de mogelijkheid te bepalen dat de stedenbouwkundige inspecteur wel rekening dient te houden met de plannen en voorschriften die van kracht waren op het ogenblik dat een werk, handeling of wijziging werd uitgevoerd en/of voortgezet, ook als die plannen en voorschriften inmiddels werden gewijzigd. Bij de vaststelling van de transactiesom kan m.a.w. rekening worden gehouden met het feit dat (de oprichting en instandhouding van) een constructie of een gebruik onvergunbaar waren tot aan de wijziging van de plannen of voorschriften of de invoering van een afwijkingsregeling die een regularisatie mogelijk maakten. De werken, handelingen of wijzigingen vormen op het ogenblik van de beoordeling van de regularisatieaanvraag, d.i. na de wijziging van de plannen en voorschriften, geen inbreuk meer op die plannen en voorschriften, maar ze vormden voorheen wel een inbreuk op de plannen en voorschriften en hij kon geen afwijking bekomen. En de betrokkenen hebben alleszins een voordeel gehad bij die inbreuk; een voordeel dat anderen, die de wetgeving respecteerden, niet hebben genoten. En het voordeel van degenen die onrechtmatig onvergunbare werken hebben opgericht is ook onmiskenbaar groter dan dat van degenen die onrechtmatig, want zonder vergunning, vergunbare werken hebben opgericht : regularisatie van de onrechtmatige werken was immers uitgesloten. Het is rechtvaardig dat hiermee rekening wordt gehouden bij de bepaling van de transactiesom.

## 2.2. Artikelsgewijze toelichting

### **Artikel 1. - Definities**

Dit artikel bevat een aantal definities die de leesbaarheid van het besluit moeten verhogen. In de definities wordt de definitie van een regulariseerbaar misdrijf omschreven op basis van de bewoordingen van artikel 158, § 1 van het decreet.

### **Artikel 2. en 3. - Gedifferentieerde transactiesom**

Deze artikelen bevatten het principe van de gedifferentieerde behandeling, die bestaat in een verschillende berekening van de transactiesom naargelang het gaat om een ab initio regulariseerbaar misdrijf of een regulariseerbaar geworden misdrijf.

De transactiesom voor een regulariseerbaar geworden misdrijf kan worden gecumuleerd met de planbatenheffing. De heffing heeft betrekking op de bestemmingswijziging van de grond, meer in het bijzonder op de mogelijkheid om op deze grond te bouwen of hem te verkavelen, en maakt volledig abstractie van de constructies die zich op deze gronden bevinden. De transactiesom heeft daarentegen betrekking op de oprichting (of sloping) van de zich op de grond bevindende opstallen, constructies, uitgevoerde reliëfwijzigingen enz.. Het voorwerp is wezenlijk verschillend.

## **Artikel 2. - Transactiesom voor ab initio vergunbare werken, handelingen of wijzigingen**

Dit artikel bevat de basisbedragen voor de verschillende werken, handelingen of wijzigingen. De opsomming is gebaseerd op een geactualiseerde opsomming van de werken, handelingen en wijzigingen in het koninklijk besluit van 1975, gecombineerd met de opsomming in artikel 99 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Voor de recreatieve terreinen werd geen afzonderlijke berekening opgenomen, zodat hiervoor de berekeningswijze voor de restcategorie (11°) geldt.

Voor het bepalen van het bedrag wordt niet langer, zoals nog in het koninklijk besluit, verwezen naar de gemeentelijke bouwbelasting. Uit inlichtingen bij de administratie Binnenlandse Aangelegenheden blijkt dat nog 75 gemeenten in het Vlaamse Gewest over één of andere vorm van bouwbelasting ("belasting op het bouwen, verbouwen en schutsels") beschikken, maar dat deze gemeentelijke reglementeringen sterke onderlinge verschillen vertonen zowel naar voorwerp, grondslag als naar bedragen. Omwille van de uniformiteit wordt verkozen om niet langer naar deze bouwbelastingen te verwijzen.

Er wordt een onderscheid ingevoerd tussen enerzijds het bouwen, verbouwen, herbouwen of uitbreiden van woongelegenheden, kantoren en hiermee gelijkgestelde gebouwen en anderzijds het bouwen, verbouwen, herbouwen of uitbreiden van agrarische en industriële constructies omdat beide categorieën (doorgaans) verschillen van bouwstijl. De eerste categorie is meer afgewerkt en de plafonddoogtes van de verschillende bouwlagen zijn eerder beperkt, aangepast aan de functie. De tweede categorie is minder (duurzaam) afgewerkt en bestaat veelal uit één bouwlaag met grote ruimtes en grote plafonddoogtes.

Voor het illegaal (maar vergunbaar) optrekken van agrarische en industriële constructies en het doorvoeren van een reliëfwijziging of een functiewijziging worden dezelfde tarieven gehanteerd omdat een reliëfwijziging een even belangrijke impact kan hebben op de ruimtelijke ordening als een constructie. Een functiewijziging heeft dan weer belangrijke implicaties bv. op het vlak van mobiliteit, aanzuigeffecten enz. waardoor de oprichting van een nieuwe constructie met een bepaalde functie en een overeenkomstige functiewijziging van een bestaande constructie vergelijkbaar worden vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening.

In de restcategorie (onder 11°) wordt de impact op de ruimtelijke ordening en de omgeving als objectieve maatstaf genomen voor de bepaling van de hoegroetheid van de transactiesom. Deze impact kan verschillend zijn naar gelang van de omvang en de ruimtelijke implicaties van de vergunningplichtige werken, handelingen of wijzigingen, maar mag nooit zo groot zijn dat de goede ruimtelijke ordening wordt geschaad, de ruimtelijke draagkracht van het gebied wordt overschreden of dat de aanwezige of de te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving in het gedrang worden gebracht of verstoord. In deze gevallen kan de overtreding immers niet worden geregulariseerd. Binnen deze grenzen kunnen er echter gradaties optreden die door de stedenbouwkundige inspecteur worden aangegeven in zijn voorstel van vergelijk.

### **Artikel 3. - Transactiesom voor regulariseerbaar geworden werken, handelingen of wijzigingen**

Met uitzondering van de transactiesom voor de sloopverrichtingen en de kapverrichtingen - omdat de vergunbaarheid van deze verrichtingen veel minder inherent is aan een bepaalde bestemming of wijziging ervan, en waarvoor de transactiesom op gelijk niveau gehouden wordt als voor de ab initio vergunbare werken, handelingen of wijzigingen - wordt de transactiesom van de overige werken, handelingen of wijzigingen vastgesteld op de ab initio vergunbare, vermenigvuldigd met 2,5.

Een voorbeeld ter verduidelijking : voor een weekendverblijf van 10m op 6m en een nokhoogte van 5 m, dat onrechtmatig werd opgericht in agrarisch gebied zal na een bestemmingswijziging naar zone voor recreatief wonen een transactiesom van (naargelang de dakhelling)  $300m^3 \times 100 \text{ frank} = 30.000 \text{ frank}$  moeten worden betaald.

### **Artikel 4. - Aanvullende regels betreffende de berekeningsmethode**

Om misverstanden te vermijden wordt in artikel 2 en 3 aangegeven of de

oppervlakte betrekking heeft op de grondoppervlakte, d.i. de oppervlakte gemeten aan het maaiveld, of de bruto vloeroppervlakte die gemeten wordt over de verschillende bouwlagen. Artikel 4 is een gemeenschappelijke bepaling die verduidelijkt op welke wijze dient te worden gemeten.

### **Artikel 5. - Indexering**

Het koninklijk besluit van 1975 bevatte geen indexeringsclausule, wat tot gevolg had dat de bedragen 25 jaar lang onaangepast bleven. Het ontwerp bevat een indexering op basis van de gezondheidsindex. De indexering wordt telkens in het begin van het jaar doorgevoerd.

### **Artikel 6. - Vermeldingen in de transactie en betalingswijze van de transactiesom**

Het decreet maakt in een chronologische volgorde geplaatst - een onderscheid tussen de intentie een vergelijk voor te stellen, de toestemming van het college van burgemeester en schepenen (of de vergunningverlenende overheid), het eigenlijke voorstel van vergelijk, de regularisatieaanvraag, de betaling van de transactiesom, het afleveren van het certificaat, de afgifte van de regularisatievergunning en het definitief vergelijk.

Opdat de betrokkene zich een goed oordeel kan vellen over het voorstel van vergelijk wordt bepaald dat dit voorstel van vergelijk schriftelijk dient te gebeuren en dat de essentiële elementen op basis waarvan het voorstel en de transactiesom tot stand is gekomen, worden meegedeeld.

Bij het voorstel van vergelijk wordt onmiddellijk een overschrijving meegestuurd naar de begunstigde van het vergelijk. Een afschrift daarvan wordt verzonden naar de rekenplichtige van het grondfonds, die verantwoordelijk is voor de boeking van de financiële ontvangsten voortkomende uit de transacties.

Om lang aanslepende regularisatieprocedures te vermijden, voorziet het ontwerp dat het voorstel van vergelijk vervalt indien de overtreder het transactiebedrag niet binnen zes maanden na het voorstel heeft betaald. Het decreet voorziet enkel een termijn voor het indienen van de aanvraag van de regularisatie,

Artikel 158, § 1, tweede lid : De regularisatievergunning moet worden aangevraagd binnen een termijn van zes maanden na het voorstel van vergelijk maar bepaalt niets over de termijn waarbinnen de betrokkene zich akkoord moet verklaren met het vergelijk. Omdat regularisatieaanvragen niet enkel gebeuren vanuit een bekommernis om zich in regel te stellen, maar ook worden ingediend

vanuit dilatoire overwegingen, wordt voorzien dat de betrokkene zich binnen de zes maanden moet uitspreken over de aanvaarding of weigering van het voorstel van vergelijk, op straffe van verval van het voorstel.

### **Artikel 7. - Opheffingsbepaling**

Het oude koninklijk besluit van 1972 wordt opgeheven.

### **Artikel 8. - Inwerkingtreding**

De datum van inwerkingtreding wordt bepaald op de datum van inwerkingtreding van het decreet.

De Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media,  
D. VAN MECHELEN

---

### **Bijlagen:**

[Advies van de Raad van State](#)  
[5 MEI 2000. - Besluit van de Vlaamse regering betreffende de transactiesom inzake ruimtelijke ordening](#)

---

Voor vragen en/of opmerkingen over EMIS kunt u mailen naar [emis@vito.be](mailto:emis@vito.be)

Copyright © [VITO](#) 22/05/2000

Ontwerp [EMIS](#).