

# INHOUD

<b>Inleiding</b>	14
Scope van het onderzoek	15
Onderzoeksvragen	17
Milieuconcepten als theoretisch vertrekpunt	17
Stellingname in het onderzoek	18
Toegepaste onderzoeksmethoden	19
Leeswijzer en overzicht van het proefschrift	22

---

## DEEL 1 PROBLEEMSTELLING EN DOELSTELLING



---

### H1 Groei van het landgebruik 26

- 1.1 Beperkte landoppervlakte, toenemende druk 26
- 1.2 Toenemend antropogeen landgebruik 27
  - ▶ Model van Landgebruiksverdeling (LGV) 29
  - ▶ Landgebruikswijzigingen en sequens van inname en degradatie 31
  - ▶ Uitbreiding van de landbouwoppervlakte 33
  - ▶ Uitbreiding van de nederzittingsoppervlakte 33
- 1.3 Milieu-impact van landgebruik en landgebruikswijzigingen 35
  - ▶ Basisfuncties van land en bodem 35
  - ▶ Degradatie door antropogeen landgebruik 37
  - ▶ Degradatie door verharding en bebouwing 37
  - ▶ Impact van landgebruikswijzigingen op het klimaat 38
  - ▶ Impact van landgebruikswijzigingen op de biodiversiteit 39
- 1.4 Conclusies 40

---

### H2 Grenzen aan het landgebruik 41

- 2.1 Antropogene groei 41
- 2.2 Planetaire grenzen 43
  - ▶ Model van planetaire grenzen 44
  - ▶ Westerse consumptiedruk en landdruk 46
- 2.3 Groei, grens en ontgroei 47

- 2.4 Naar een duurzaam landgebruik 50
  - ▶ Modelleren van een duurzaam landgebruik 50
  - ▶ Afvlakking van het antropogeen landgebruik 51
- 2.5 Conclusies 53

---

### H3 Grens- en reductiedoelstellingen landgebruik 54

- 3.1 Milieuzorg als beleidsdomein 54
- 3.2 De duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de VN 55
- 3.3 Klimaatneutraliteit van landgebruik (SDG 13.2) 56
- 3.4 Bescherming van het natuurlijk landoppervlak (SDG 15.5) 58
- 3.5 Landdegradatieneutraliteit (SDG 15.3) 60
- 3.6 Beperking van de landconsumptie (SDG 11.3) 62
- 3.7 De Europese No Net Land Take (NNLT) 63
  - ▶ Eerste voorstel Bodemrichtlijn (2006) 63
  - ▶ Roadmap to a Resource Efficient Europe (2011) 64
  - ▶ Soil Strategy for 2030 (2021) 65
  - ▶ Tweede voorstel Bodemrichtlijn (2023) 66
- 3.8 Synthese van de landdoelstellingen 68
- 3.9 Conclusies 69

---

## DEEL 2 CONCEPT EN BELEID

---

### H4 Ruimteneutraliteit, een conceptuele verkenning 72

- 4.1 Introductie tot de basisbegrippen 72
  - ▶ Settlement area/ nederzettingsoppervlakte/ruimtebeslag 72
  - ▶ LN-en RB-gronden 73
  - ▶ Land take/ bijkomend ruimtebeslag/landconsumptie 74
  - ▶ Land take ratio/landconsumptie-ratio 75
  - ▶ Netto ruimtebeslag 76
  - ▶ No net land take/ ruimteneutraliteit 76
- 4.2 Een operationele definitie van ruimtebeslag 77
- 4.3 Concept van ruimteneutraliteit 78
  - ▶ No Net Land Take in relatie tot No Net Loss (NNL) 78
  - ▶ Soorten neutraliteit 78
  - ▶ Een tijdsgrens op 2050? 79
  - ▶ Of een ruimtelijke grens? 79

- 4.4 **Reductie van landconsumptie** 82
  - 4.5 **Kwalitatieve aspecten van landconsumptie** 82
    - ▶ Bruto landconsumptie 82
    - ▶ Kwaliteit van verloren natuur en bodem 82
    - ▶ Land fragmentatie 82
    - ▶ Gebruiksintensiteit 83
  - 4.6 **Land take hiërarchie of de landladder** 83
  - 4.7 **Landrecycling en milieulast** 84
    - ▶ Bouwshift-ratio 85
    - ▶ Landrecycling met/zonder milieulast 85
  - 4.8 **Verband met landdegradatieneutraliteit** 86
  - 4.9 **Verband met verhardingsneutraliteit** 87
    - ▶ Problematiek van stedelijke verharding 88
  - 4.10 **Selectie van indicatoren** 89
  - 4.11 **Conclusies** 90
- 

## **H5 Ruimteneutrale planning** 91

- 5.1 **Middelen tot overheidsinterventie** 91
  - 5.2 **Ruimteneutraal landbeleid** 92
  - 5.3 **Integratie in de ruimtelijke planning** 94
  - 5.4 **Paradigmaverschuiving in de ruimtelijke planning** 95
    - ▶ Van groeiplanning naar begrenzend planning 96
    - ▶ Begrenzende planning 97
    - ▶ Beschermende planning 98
  - 5.5 **Opzet van een ruimteneutrale planning** 99
    - ▶ In de strategische planning 100
    - ▶ In de regelgevende planning 100
    - ▶ In de operationele planning 102
  - 5.6 **Conclusies** 103
- 

## **H6 Wijziging van eigendomsrechten en grondwaarden** 104

- 6.1 **Eigendomsrecht als onderdeel van het landbeleid** 104
- 6.2 **Ratio's van eigendomsrecht** 105
  - ▶ Eigendomsratio's 106
  - ▶ Europees en nationaal eigendomsrecht 106
  - ▶ Distributie aan eigendomsrechten 107
- 6.3 **Wijziging van eigendomsrechten** 108

<b>6.4</b>	<b>Publieke interventies op het eigendomsrecht</b>	109
	▶ Beperking van het wijzigingsrecht	109
	▶ Wijziging van de vormgeving van het eigendomsrecht	110
	▶ Verhoging publiek grondbezit	111
<b>6.5</b>	<b>Beperking op de verkoop van LN-gronden</b>	112
<b>6.6</b>	<b>De drijvende factor van grondwaarde</b>	112
	▶ Afweging van grondwaarden	113
	▶ Impact op de prijsvorming	114
<b>6.7</b>	<b>Wijzigingen van grondwaarde</b>	115
	▶ Grondschaarste en stijgende grondwaarde	115
	▶ Grondoveraanbod en dalende grondwaarde	117
	▶ Waardebepaling van het overaanbod	118
<b>6.8</b>	<b>Verevening van wijzigende grondwaarden</b>	119
<b>6.9</b>	<b>Conclusies</b>	120

---

## **H7 Vermijd-, verminder- en compenseer-instrumenten** 121

<b>7.1</b>	<b>Nood aan een mix van instrumenten</b>	121
<b>7.2</b>	<b>Indeling instrumenten volgens de landladder</b>	122
<b>7.3</b>	<b>Vermijd-instrumenten</b>	125
	▶ Herbestemming in bestemmingsplannen	125
	▶ Begrenzing stedelijke gebieden en kernen	126
	▶ Herbestemming van waardevolle gebieden	127
	▶ Bevriezing van ontwikkelingsrechten	128
	▶ Herbestemming van planologisch overaanbod	128
	▶ Financiële compensatie grondeigenaars	129
	▶ Vergelijking van vijf compensatiesystemen	130
	▶ Adaptieve bestemmingsplanning	132
	▶ Algemene regels van bouwverbod	134
<b>7.4</b>	<b>Verminder-instrumenten</b>	135
	▶ Vervaltermijn ontwikkelingsrechten	135
	▶ Verhandelbare ontwikkelingsrechten	135
	▶ Belasting van landconsumptie	137
	▶ Weging van land- en bodemkwaliteit	139
	▶ Toepassing milieueffectenrapportering	140
<b>7.5</b>	<b>Compenseer-instrumenten</b>	142
	▶ Ruimtelijke compensatie en landherstel	142
	▶ Natuurcompensatie als onderdeel	142
	▶ Krijtlijnen van een meer adequate compensatie	144
	▶ Publieke en private uitvoering van de compensatie	146
	▶ Planologische compensatie	146
<b>7.6</b>	<b>Conclusies</b>	147

---

## DEEL 3 NATIONALE UITVOERING

---

### H8 Beleidstransfer naar de nationale context 150

- 8.1 Beleidstransfer van NNLT naar een lidstaat 150
- 8.2 Nationale context planningssystemen 151
- 8.3 Problematiek van meting 153
- 8.4 Nationale context ruimtebeslag 153
  - ▶ Nationaal ruimtebeslag (%) 154
  - ▶ Nationale landconsumptie ratio ( $m^2/km^2$  en  $m^2/cap/jaar$ ) 155
  - ▶ Nationale verhardingsgraad (%) 156
- 8.5 Nationale context bevolkingsevolutie 157
  - ▶ Groeiverhouding 157
  - ▶ Bevolkingsprognose lidstaten 157
- 8.6 Status van de nationale NNLT-goedkeuring 160
  - ▶ Vijf pionierlanden 160
  - ▶ Hoogste ruimtebeslag in Malta 161
  - ▶ Nederlands verzet tegen NNLT beleid 162
  - ▶ Regionale NNLT in Italië 163
  - ▶ Oost-Europese krimplanden 164
- 8.7 Conclusies 165

---

### H9 Implementatie door de pionierlanden 166

- 9.1 Context van de vijf pionierlanden 166
  - ▶ Context ruimtebeslag (%) 166
  - ▶ Context landconsumptie-ratio ( $m^2/cap/y$ ) 168
  - ▶ Context demografische prognose 169
  - ▶ Context planningssystemen 170
- 9.2 Model van beleidscyclus 171
  - ▶ Invoering ruimteneutraliteit volgens de beleidscyclus 173
- 9.3 Duitsland: *Flächenhaushalt* 174
  - ▶ Probleemstelling en agendavorming 174
  - ▶ Beleidsformulering en besluitvorming 175
  - ▶ Uitvoering en integratie in planning 176
- 9.4 Oostenrijk: *Österreichische Bodenstrategie* 177
  - ▶ Probleemstelling en agendavorming 177
  - ▶ Beleidsformulering en besluitvorming 179
  - ▶ Uitvoering en integratie in planning 180

<b>9.5</b>	<b>Luxemburg: <i>Réduction de l'artificialisation du sol</i></b>	182
	▶ Probleemstelling en agendavorming	182
	▶ Beleidsformulering en besluitvorming	182
	▶ Uitvoering en integratie in planning	183
<b>9.6</b>	<b>België-Wallonië: <i>Optimisation spatiale</i></b>	185
	▶ Probleemstelling en agendavorming	185
	▶ Beleidsformulering en besluitvorming	186
	▶ Uitvoering en integratie in planning	186
<b>9.7</b>	<b>Frankrijk: <i>Zéro Artificialisation Nette</i></b>	189
	▶ Probleemstelling en agendavorming	189
	▶ Beleidsformulering en besluitvorming	190
	▶ Uitvoering en integratie in planning	192
<b>9.8</b>	<b>Vergelijking van de nationale beleidsvorming</b>	194
	▶ Vergelijking fasen probleemstelling en agendavorming	194
	▶ Vergelijking fasen beleidsformulering en besluitvorming	195
	▶ Vergelijking fasen uitvoering	197
<b>9.9</b>	<b>Conclusies</b>	198

---

## **DEEL 4** CASE VLAAMSE BOUWSHIFT

---

### **H10 Groot ruimtebeslag in Vlaanderen** 202

<b>10.1</b>	<b>Context van de Vlaamse regio</b>	202
	▶ Landgebruiksverdeling	203
	▶ Eén derde is ruimtebeslag	204
	▶ Landconsumptie-ratio	206
	▶ Basisindicatoren ruimtebeslag	208
	▶ Verhouding tot de bevolkingsevolutie	209
<b>10.2</b>	<b>Planningssysteem</b>	211
<b>10.3</b>	<b>Ruimtebeslag versus bestemmingen</b>	213
<b>10.4</b>	<b>Ruimtebeslag in de zachte bestemmingen</b>	215
<b>10.5</b>	<b>Landbouw en natuur in de harde bestemmingen</b>	217
	▶ Differentiatie naar bestemming	218
	▶ Differentiatie naar ligging	219
	▶ Differentiatie naar waarde	219
<b>10.6</b>	<b>Conclusies</b>	220

---

## **H11 Rigide planningsysteem** 221

- 11.1 **Dominantie van het eigendomsrecht** 221
- 11.2 **Overaanbod in de gewestplannen** 222
  - ▶ Gevolg van chaotische vergunningverlening 222
  - ▶ Verkavelingsvergunningen vanaf 1962 223
  - ▶ Gewestplannen tot ruimtelijke ordening? 224
  - ▶ Ontstaan van het planologisch overaanbod 224
  - ▶ Het eindresultaat 227
  - ▶ Stilstand van de bestemmingsverdeling 228
- 11.3 **Planschade als verlamdend instrument** 230
  - ▶ Invoering van de planschadevergoeding 231
  - ▶ Maximalisering tot eigenaarsvergoeding 232
- 11.4 **Kenmerken van het rigide planningsysteem** 235
  - ▶ Kenmerk 1. Regelgevend systeem (juridische dimensie) 235
  - ▶ Kenmerk 2. Bindende bestemmingsplannen (juridische dimensie) 235
  - ▶ Kenmerk 3. Gedetailleerde plannen (materiële dimensie) 236
  - ▶ Kenmerk 4. Overaanbod op de plannen (materiële dimensie) 236
  - ▶ Kenmerk 5. Geen herzieningscyclus (procedurele dimensie) 237
  - ▶ Kenmerk 6. Hoge financiële compensatie (procedurele dimensie) 237
  - ▶ Kenmerk 7. Plannen zonder vervaltermijn (tijdsdimensie) 238
  - ▶ Kenmerk 8. Compensatie zonder vervaltermijn (tijdsdimensie) 238
  - ▶ Cumulatie tot rigide planning 239
- 11.5 **Selectieve flexibiliteit: de afwijkingsregels** 240
- 11.6 **Conclusies** 241

---

## **H12 Wat houdt de bouwshift in?** 242

- 12.1 **Van agendavorming tot besluitvorming** 243
  - ▶ Agendavorming van de 'betonstop' 243
  - ▶ Beleidsformulering van de bouwshift (2012-2022) 244
  - ▶ Besluitvorming (2022-2023) 247
  - ▶ Tussenstand van de bouwshift (2023) 248
- 12.2 **Nadere uitwerking van de bouwshift** 249
  - ▶ Stap 1. Bepaling van het reductietraject 250
  - ▶ Stap 2. Bepaling van het NNLT-quotum 250
  - ▶ Stap 3. Bepaling van het distributiemodel 251
  - ▶ Stap 4. Bepaling van de totale planreductie 252
  - ▶ Stap 5. Bepaling van de prioritaire planreductie 254
  - ▶ Stap 6. Begrenzing van de kernen 254
  - ▶ Stap 7. Modelleren van het beleidsscenario 255
  - ▶ Stap 8. Selectie van de te herbestemmen gebieden 257

- 12.3 Bouwshift als bouwsteen van duurzaam landbeleid** 258
    - ▶ Ecologisch proces van biodiversiteitsverlies 258
    - ▶ Ecologisch proces van klimaatopwarming 260
  - 12.4 Conclusies** 261
- 

## **H13 Hoe kan de bouwshift gerealiseerd worden?** 262

- 13.1 Instrumenten voor de LN-gronden** 262
- 13.2 Hervorming van de bestemmingsplanning** 263
  - ▶ Optie 1. Meer discretionaire planning 264
  - ▶ Optie 2. Niet-bindende bestemmingsplannen 264
  - ▶ Optie 3. Eliminatie van het overaanbod (naar vraaggestuurde plannen) 264
  - ▶ Optie 4. Verval van niet-gerealiseerde zones (versus geen tijdslimiet) 264
  - ▶ Optie 5. Beperkte compensatie (versus hoge compensatie) 265
  - ▶ Voorbeeld: wijziging van de tijdsdimensie 265
- 13.3 Inzetbare instrumenten van bestemmingsplanning** 266
  - ▶ Planologische compensatie (voorkom-compenseer) 267
  - ▶ Herbestemming van ontwikkelingsrechten (voorkom) 268
  - ▶ Financiële compensatie van grondeigenaars (voorkom) 269
  - ▶ Bevrozing van ontwikkelingsrechten (voorkom) 270
  - ▶ Verval van ontwikkelingsrechten (verminder) 273
  - ▶ Verhandelbare ontwikkelingsrechten (voorkom-verminder) 275
  - ▶ Toevoeging van beperkende voorschriften (verminder) 276
- 13.4 Hervorming van de vergunningsregelgeving** 277
- 13.5 Inzetbare instrumenten van vergunningsproces** 279
  - ▶ Inperking van afwijkende regelgeving (voorkom) 279
  - ▶ Sectorale regelgeving van bouwverbod (voorkom) 281
  - ▶ Integratie van de landladder (voorkom-verminder-compenseer) 281
  - ▶ Toepassing van de milieueffectenrapportage (voorkom-verminder-compenseer) 282
  - ▶ Toepassing van stedenbouwkundige lasten (compenseer) 283
  - ▶ Ruimtelijke compensatie en landherstel (compenseer) 285
  - ▶ Herstelprojecten (compenseer) 286
- 13.6 Een actieplan voor de bouwshift** 287
- 13.7 Van monitoring tot evaluatie** 290
  - ▶ Monitoring 290
  - ▶ Evaluatie 291
- 13.8 Conclusies** 293



---

# RECEPT VOOR RUIMTENEUTRALITEIT

- 1** Mondiale blik op landgebruik en landdegradatie 296
- 2** Blik op de Europese Unie: *No net land take* 297
- 3** Blik op de lidstaten: diverse contexten 298
- 4** Blik op de vijf pionierlanden: een eerste vergelijking 299
- 5** Blik op Vlaanderen: de bouwshift 300
- 6** Recept voor een NNLT-beleid 301
- 7** Herwerking van de bestemmingsplanning 302
- 8** Herwerking van het vergunningenbeleid 304
- 9** Tot slot 307

---

**Dankwoord** 311

**Bibliografie** 315

**Figurenlijst** 339

**Tabellenlijst** 342